

COLECCIÓN TIERRA Y ALIMENTACIÓN



TIERRA, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO: SUPUESTOS Y VISIONES DESDE ÁFRICA Y AMÉRICA

**TERRE, DROITS DE L'HOMME
ET DÉVELOPPEMENT:
CAS ET VISIONS
D'AFRIQUE ET D'AMÉRIQUE**

Editores:

**Miguel A. Martín López
Ramón Rueda López
Concha Pérez Curiel
Laura García Martín**



EGREGIUS
ediciones

TIERRA, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO:
SUPUESTOS Y VISIONES DESDE ÁFRICA Y AMÉRICA

TERRE, DROITS DE L'HOMME ET DÉVELOPPEMENT:
CAS ET VISIONS D'AFRIQUE ET D'AMÉRIQUE

— Colección *Tierra y Alimentación* —

Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América

TERRE, DROITS DE L'HOMME ET DÉVELOPPEMENT:
CAS ET VISIONS D'AFRIQUE ET D'AMÉRIQUE

Editores

Miguel A. Martín López
Ramón Rueda López
Concha Pérez Curiel
Laura García Martín

Autores

(por orden de aparición)

Korotoumou Niang
Augustin Go
Mamadou Nientao
Moussa OUEDRAOGO
Kwami AGBEVE
Ngangum Peter Tiako
José Antonio Segrelles Serrano
Derzu Pérez Figueroa
Mauricio Chamorro Rosero
Leonardo Leal Chaves
Monica Piccolo
Márcia Maria Menendes Motta
Gilberto Aboites Manrique
Gustavo Félix Verduzco
Lorenzo Alejandro López Barbosa
Karen G. Añaños
Vera Cruz Montoto Vázquez
Silvia Vilar González
Vanesa Sánchez Ballesteros
Jaime Neves

Publicado dentro de marco del *Proyecto de Formación Doctoral en el Sahel*
Vicerrectorado de Servicios Sociales y Comunitarios.
Oficina de Cooperación al Desarrollo.
Universidad de Sevilla

El procedimiento de selección de originales de esta publicación se ha ajustado a los criterios específicos del campo 10 de la cneai para los sexenios de investigación, en el que se indica que la admisión de los trabajos publicados en las actas de congresos debe responder a criterios de calidad equiparables a los exigidos para las revistas científicas.

Tierra, Derechos Humanos y desarrollo: supuestos y visiones desde África y América.

Ediciones Egregius

www.egregius.es

Diseño de cubierta e interior: Francisco Anaya Benitez

© los autores

Sevilla. 1ª edición. 2020

ISBN 978-84-18167-14-0

Nota editorial: las opiniones y contenidos publicados en esta obra son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de egregius ediciones ni de los editores o coordinadores de la publicación; asimismo, los autores se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.

Colección

TIERRA Y ALIMENTACIÓN

Enfoques jurídicos, históricos, económicos, socio-políticos y agronómicos

La Alimentación es, naturalmente, una preocupación central de la comunidad internacional, del conjunto de la humanidad. Sobre la misma se ciernen considerables retos y evidentes riesgos. Esta comunidad se enfrenta a la importante tarea de conseguir hacer posible el derecho humano a la alimentación para todos y el logro de la seguridad alimentaria mundial. La manera de afrontar este camino requiere una amplia reflexión desde un punto de vista eminentemente transdisciplinar. Es necesario el enfoque jurídico, socio-político, histórico, además, sin duda, desde las ciencias naturales y agronómicas. La presente colección pretende aunar trabajos científicos que sigan estas directrices intentando arrojar luz sobre este importante reto para la humanidad. El vínculo con la Tierra es igualmente necesario, ya que de ella nace y depende esta alimentación. Su protección merece una especial atención y un abordaje desde diversas disciplinas.

Editores científicos

Miguel Ángel Martín López

Francisco Miguel Espino Jiménez

Editor técnico

Francisco Anaya Benítez

Consejo editorial

Lucia Ballesteros-Aguayo (*Universidad de Sevilla, España*)

Daniel Coq Huelva (*Universidad de Sevilla, España*)

Patrizia De Salvo (*Università degli Studi di Messina*)

Alhousseini Diabate (*Université de Bamako, Mali*)

Mercedes Fernández Paradas (*Universidad de Málaga*)

Adriana Fillol Mazo (*Universidad de Cagliari*)

Adolfo Hamer Flores (*Universidad Loyola Andalucía*)

María Concepción Marcos del Olmo (*Universidad de Valladolid*)

Rafael Marfil Carmona (*Universidad de Granada, España*)

Carmen Marta-Lazo (*Universidad de Zaragoza, España*)

Mamadou Nientao (*Universidad de Bamako*)

Antonia Isabel Nogales Bocio (*Universidad de Zaragoza, España*)

Natalia Ochoa Ruiz (*Universidad Camilo José Cela*)

Ramón Reig (*Universidad de Sevilla, España*)

Teresa Rojo López (*Universidad de Sevilla, España*)

Víctor Sánchez Sánchez (*Universitat Oberta de Catalunya*)

Edita:



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
---------------------------	----

Miguel A. Martín López, Ramón Rueda López, Concha Pérez Curiel y Laura García Martín

BLOQUE I: SUPUESTOS Y VISIONES DESDE ÁFRICA

CAPÍTULO I. El Acceso de las Mujeres a la Tierra en Mali.....	16
--	----

Korotoumou Niang

CAPÍTULO II. Le droit des femmes à la terre au Burkina Faso.....	38
---	----

Augustin Go

CAPÍTULO III. Les conflits liés à la terre et les mécanismes de résolution au Mali: quel droit à inventer ?	50
---	----

Mamadou Nientao

CAPÍTULO IV. La convergence des législations foncières rurales dans l'espace Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)	66
--	----

Moussa OUEDRAOGO

CAPÍTULO V. La conférence des bailleurs de fonds et son impact sur l'agriculture togolaise	76
--	----

Kwami AGBEVE

CAPÍTULO VI. The 'Trumping Effect' of Anti-Terrorism Legislations: The Case of Cameroon	96
---	----

Ngangum Peter Tiako

BLOQUE II: SUPUESTOS Y VISIONES DESDE AMÉRICA

CAPÍTULO VII. Propiedad de la tierra y pobreza agrorrrural en Colombia: una combinación que pone en entredicho los Derechos Humanos de la población.....	126
---	-----

José Antonio Segrelles Serrano

CAPÍTULO VIII. Marco jurídico constitucional del derecho a la tierra en Colombia: el impacto del control constitucional en la definición del derecho a la tierra (2010-2018).....	150
--	-----

Derzu Pérez Figueroa

CAPÍTULO IX. La restructuración agraria neoliberal en Colombia: el cambio agrario para un nuevo régimen alimentario.....	172
<i>Mauricio Chamorro Rosero</i>	

CAPÍTULO X. A repressão sobre as lutas pela terra dos povos indígenas no Brasil em tempos ditatoriais (1964-1985).....	196
<i>Leonardo Leal Chaves</i>	

CAPÍTULO XI. Política Agrária no Brasil dos anos 1990: rumo à consolidação do agronegócio.....	218
<i>Monica Piccolo y Márcia Maria Menendes Motta</i>	

CAPÍTULO XII. La alimentación en el México Rural	238
<i>Gilberto Aboites Manrique, Gustavo Félix Verduzco y Lorenzo Alejandro López Barbosa</i>	

CAPÍTULO XIII. Las observaciones de Estados Unidos, Canadá, Colombia y Brasil en la aprobación de la Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	274
<i>Karen G. Añaños</i>	

BLOQUE III: CUESTIONES TRANSVERSALES

CAPÍTULO XIV. La visibilización de las mujeres en las políticas agroalimentarias a través del proceso de conceptualización de la soberanía alimentaria.....	294
<i>Vera Cruz Montoto Vázquez</i>	

CAPÍTULO XV. Los territorios de los pueblos indígenas y las empresas extractivas de recursos fósiles	314
<i>Silvia Vilar González</i>	

CAPÍTULO XVI. La tierra, propiedad de todos.....	332
<i>Vanesa Sánchez Ballesteros</i>	

CAPÍTULO XVII. Trás-os-montes de António Reis e Margarida Cordeiro: uma visão poética das relações de um povo com a sua terra	354
<i>Jaime Neves</i>	

Es indudable que para los editores de este libro es una satisfacción contar con aportaciones de tan amplia y variada procedencia. La temática elegida, tierra, derechos humanos y desarrollo, alude a una problemática central en la actual sociedad internacional. Sabemos los grandes datos, preocupantes, que se ciernen sobre la tierra y su aprovechamiento. Es una cuestión general pero que necesita ser enfocada en cada lugar concreto y, a ser posible, por análisis cercanos a tales situaciones, lo que se ha pretendido hacer en este trabajo, subtitulándose, por tanto, la obra como visiones desde África y América. Ciertamente, el trabajo se divide en tres grandes capítulos, dos dedicados a dichas áreas geográficas y un tercero sobre cuestiones transversales.

El primero de los capítulos, como indicamos, está dedicado al continente africano, área donde la cuestión del acceso y aprovechamiento de la tierra es esencial para la pervivencia de las comunidades cuya población, en general, es de carácter rural y está dedicada al sector primario en una muy alta proporción. Así, se incluyen siete aportaciones multidisciplinares, con diversos enfoques. Contamos, de inicio, con dos trabajos sobre los derechos de acceso de la mujer a la tierra, una cuestión central en la relación tierra-derechos humanos. El primero de ellos versa sobre el caso de Malí y está realizado por la profesora Koroutumou Niang, de la Universidad de Ciencias Jurídicas y Políticas de Bamako y doctoranda en la Universidad de Sevilla. Esta línea de investigación continúa en el segundo capítulo con el trabajo de Augustin Go, asistente en derecho internacional de la Universidad de Ouaga II y también doctorando de la Universidad de Sevilla. El autor aborda la misma cuestión, de acceso de la mujer a la tierra, en su país, Burkina Faso.

Sigue a continuación un trabajo del profesor Mamadou Nientao, de la Universidad de Ciencias Jurídicas y Políticas de Bamako, abordando otra cuestión transcendental ante la tierra como es la resolución de conflictos que puede generar su uso, algo habitual entre comunidades y necesario ante los aumentos de presión

sobre la tierra, prestando especial atención a los medios de arreglo tradicionales. Inmediatamente después, Moussa Ouedraogo, también asistente de la Universidad de Ouaga II y doctorando en cotutela en la Universidad de Sevilla, estudia la convergencia de las legislaciones rurales en el espacio subregional africano del este de la UEMOA. Los desafíos que presenta la tierra y el espacio rural, en general, requieren de un abordaje cooperativo entre los diferentes países, estudiándolo en profundidad el referido autor.

Se incluye también en este capítulo un interesante trabajo histórico muy clarificador del doctorando de la Universidad de Lomé. Kwami Agbevé. En él aborda la conferencia de donantes de 1985 que supuso un giro de las políticas agrícolas y condujo a establecer un nuevo rumbo que ha tenido impacto y que explica la situación actual de debilidad y desatención del medio rural africano. Es un trabajo muy esclarecedor. Queda, por último, en este capítulo el trabajo de Ngangum Peter Tiako, que aborda, aplicado al caso de Camerún, los efectos y el impacto de las legislaciones antiterroristas, una realidad que viene a condicionar todas las actividades de los países africanos. El autor es doctorando en la universidad libre de Bruselas y participó en el congreso tierra y derechos humanos.

Como segundo capítulo, encontramos un capítulo centrado en América, donde la tierra es igualmente una cuestión de primer orden, crucial en la actualidad para algunos países, como Colombia, donde es uno de los elementos esenciales para la terminación del conflicto que aqueja a dicho país. Así, contamos con un primer trabajo del profesor de la Universidad de Alicante, José Antonio Segrelles, reconocido especialista, sobre la propiedad de la tierra y la pobreza agrorrrural en el referido país y que lleva como esclarecedor subtítulo una combinación que pone en entredicho los derechos humanos de la población. En este trabajo se dan claves para entender la problemática de la tierra en dicho país americano. Le sigue un trabajo de Derzu Perez Figueroa, de la Universidad de Antioquia, donde entra en el análisis jurídico del derecho a la tierra en Colombia, en concreto sobre el marco constitucional en dicho país y el impacto del control constitucional en la definición del derecho a la tierra. En tercer lugar encontramos que culmina la explicación sobre Colombia. Está realizado por Mauricio Chamorro, de la Universidad cooperativa de Colombia, y que se dedica a la reestructuración agraria neoliberal en el país americano, analizando las pautas de cambio agrario, algo bien explicativo de las realidades actuales.

Seguidamente, nos encontramos con dos trabajos que versan sobre Brasil, el otro país americano donde la cuestión del acceso, cuidado y conflicto sobre la tierra

son preocupaciones primordiales. El primero, de Leonardo Leal, de la Universidad de Coimbra, estudia la represión de las luchas por la tierra de los pueblos indígenas en los períodos dictatoriales de dicho país, 1864-1981, en tanto que el segundo de Mónica Piccolo y Marcia Menéndez Motta, de la Universidad de Maranhao y Fluminense respectivamente, que aborda la política agraria de Brasil en los años noventa, la cual ha marcado el rumbo a la consolidación del agrobusiness, modelo que impera en dicho país.

Tras ello, nos encontramos con un artículo de varios investigadores (Gilberto Aboites, Gustavo Félix y Luis Alberto López) del Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad de Coahuila, Saltillo, sobre la alimentación en el México rural y que muestra los cambios de los patrones de consumo alimentario y la necesidad de prestar atención a los campesinos y la tierra en este gigante país americano.

Culmina este capítulo con un trabajo de la profesora Karen G. Añaños de la Universidad de Granada, que se centra en el estudio de las observaciones que algunos países de la región, como las citadas Colombia y Brasil, así como también los Estados Unidos y Canadá hacen a la declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. Para ellos, como es bien sabido, el apego a la tierra es esencial y es base de tales derechos.

En último lugar, hemos preparado un tercer capítulo sobre cuestiones transversales aplicables a ambas realidades geográficas, en realidad bien explicativas de estas cuestiones esencialmente globales. Incluimos así cuatro trabajos. El primero es el análisis de Vera Cruz Montoto, de la Universidad del País Vasco, sobre la visión de las mujeres en las políticas agroalimentarias. Es un análisis de la soberanía alimentaria con perspectiva de género. Ambas son cuestiones de necesaria atención al abordar cualquier relación ligada a la tierra en cualquier escenario geográfico. Tras ello, nos vemos el trabajo de Silvia Villar, de la Universidad Jaume I e Internacional de la Rioja, sobre los territorios de los pueblos indígenas y las empresas extractivas. Se abordan pues otras cuestiones con las mismas características. La vinculación de los pueblos indígenas con la tierra tiene una presencia mundial y la expansión de tales industrias extractivas y su conflicto con el sentir de las comunidades locales es otro “global issue” remarcable. Después, Vanesa Sánchez, de la Universidad de Jaén, trata el derecho de propiedad de la tierra como bien social, otra cuestión transversal y finalizamos con un trabajo huma-

nista de Jaime Neves de la Universidad católica portuguesa que analiza las relaciones de un pueblo con su tierra. El autor lo hace a través de la obra *Tras-os-montes*. La tierra tiene también este componente humanista.

En conclusión, nos encontramos con una obra que aborda múltiples cuestiones ligadas a la tierra y su aprovechamiento, en diversos escenarios geográficos, de África y América, con una perspectiva de lo que debería ser, de la influencia de una perspectiva de derechos humanos. Gracias a todo ello, se consigue una coherencia y un hilo conductor unitario, enriquecido además por el hecho de que la mayoría de los autores provienen directamente de dichos escenarios geográficos, con aportaciones cercanas y con el deseo por comprender y mejorar la realidad existente.

Miguel A. Martín López

Ramón Rueda López

Concha Pérez Curiel

Laura García Martín

BLOQUE I
SUPUESTOS Y VISIONES DESDE ÁFRICA

EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA TIERRA EN MALI

Korotoumou Niang

Introducción

Mali es uno de los países los menos avanzados en el mundo. La agricultura, incluso todos sus componentes (la ganadería, la pesca y la explotación forestal), es de importancia capital para la economía maliense por el hecho de que proporciona medios de subsistencia aproximadamente al 80% de la población activa. Las condiciones de vida de la población rural del país dependen directamente de las tierras y de los recursos naturales.

La tierra constituye un tema central en Mali, y es causa de numerosos conflictos desde el fin de los años 1980. Estos conflictos a su vez, son causados por varias razones entre otras la falta de precisión en la legislación sobre la tierra. Según los textos que reglamentan las cuestiones de tierra, todas las tierras en Mali, pertenecen al Estado pero, en las prácticas y usos, son gestionadas por el jefe del pueblo y los jefes consuetudinarios. Estos pueden disponer de ellas¹ pero el adquiridor no dispondrá de ningún título de propiedad.

Sin embargo, dentro de los protagonistas del mundo rural en general y en Mali en particular, las mujeres juegan un papel central y son las principales víctimas de la inseguridad en tenencia de la tierra. Representan un 51,6% de la población en los pueblos, constituyen un 60% de la mano de obra agrícola y aportan alrededor de un 80% de la producción de alimentos. Por estas razones, su papel en la sociedad y su trabajo para el cultivo de la tierra y para la comercialización de sus productos en el llamado comercio informal son preponderantes. Las mujeres son, en efecto, la clave para garantizar la seguridad alimentaria doméstica, el desarrollo

¹ Disponer de ellas significa que las pueden vender, distribuir, prestar etc.

sostenible local así como la reducción de la pobreza en África en general y Mali en particular.

Para abordar el tema sobre el acceso de las mujeres a la tierra en zonas rurales de Mali, sería cuidadoso de verlo bajo varios ángulos entre otros, la equidad en la tenencia incluso la calidad y el superficie; la seguridad en la tenencia de la propiedad de tierra de las mujeres como medio para lograr la seguridad y la soberanía alimentaria; y en fin los mecanismos de protección y de preservación de los derechos de las mujeres a tener acceso a la tierra.

Para llevar a cabo nuestro estudio, nos hemos hecho las siguientes preguntas: ¿Cual es la situación actual de las mujeres con respecto al acceso a la tierra en zonas de cultivo, y cuáles son las garantías legales, y sociales que disponen las mujeres para proteger, promover y preservar sus derechos a tener acceso a la tierra. Y ¿cómo hacer para armonizar el derecho consuetudinario al derecho positivo en cuanto a la propiedad de las mujeres en zonas rurales? Hemos aquí algunas preguntas a las cuales trataremos de analizar y buscar respuestas en las normas nacionales, regionales e internacionales.

La mujer utiliza la tierra para realizar actividades de producción para contribuir al logro de la seguridad alimentaria de su hogar primero y luego de toda una comunidad entera. En general, la mujer depende de los hombres para acceder a las tierras. De este modo, acceden a la tierra de dos maneras indirectas: Primero, antes del matrimonio, la mujer trabaja como miembro de la familia y participa a los trabajos agrícolas de la explotación familiar con su madre. Segundo, una vez casada, trabaja sobre las tierras que pertenecen a su esposo o a la familia de éste. Las mujeres constituyen igualmente las manos de obra, participan en la creación y en el mantenimiento del campo o explotación de los miembros de la familia de sexo masculino ya sea hermano, padre o esposo. Después de la cosecha, su retribución depende de la voluntad de esta persona.

En las zonas rurales de Malí, el acceso de las mujeres a la tierra y a los recursos naturales constituye un tema que merece tener una atención particular por la situación cada vez más precaria de las mujeres en estas zonas. La precariedad de esta tenencia es causada por varios factores de orden demográfico, climático, y

socio-económico². A estos factores se añade la falta de poder de decisión y de empoderamiento, lo que hace que muchas veces, las mujeres se ven incapaces de enfrentarse a la venta de tierra a menos precio, al acaparamiento de tierras, a la división y a la desaparición del patrimonio de la tierra familiar, sobre todo cuando no tengan hijos.

Además, constatamos que existe una pluralidad de leyes y disposiciones jurídicas que rigen estos derechos y que dificulta la implementación de los mismos. Asistimos a disposiciones legales dispersas en la legislación que son cada vez más contradictorias o ambiguas. En efecto, la contradicción está entre la costumbre y las leyes. Mientras que la constitución esta prohibiendo la discriminación por razón de sexo, el derecho consuetudinario, en su caso, favorece el hombre a la mujer dándole más acceso a la tierra sin respetar la exigencia de la igualdad consagrada en las leyes y la constitución. Este hecho, no solo no cumple con lo establecido en las leyes y constituciones sino también constituye un incumplimiento del artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece la igualdad de sexo. A este efecto, analizaremos la situación actual de las mujeres con respecto a la tenencia de la propiedad de la tierra en nuestro.

La actual situación de las mujeres campesinas a tener acceso a la tierra en Mali

En zonas rurales de Mali, 80% de los hogares son propietarios o explotan tierra en el marco de sus actividades agrícolas. Lo que nos demuestra la importancia de su acceso a la tierra para la economía de los hogares en zonas rurales. En este marco, la tierra pertenece a la familia bajo la gestión del jefe de familia o el mayor de los hermanos. Este hecho traduce el carácter colectivo de la tierra. En los últimos años, la especulación de la tierra se acentuó en nuestro país; en este tormento, las mujeres son las víctimas de la concurrencia, sin título de propiedad, a veces sin recursos para acceder a las parcelas de tierras cuyo precio se ha vuelto excesivamente caro. Hay que recordar que tampoco tienen acceso al crédito³ por

² DJIRÉ M., 2007, Réformes foncières et accès à la terre au Sahel: quelles stratégies pour les réseaux ? Communication à la conférence-débat organisée par International Land Coalition et IFAD, Rome, 20 septembre 2007. www.landcoalition.org/program/doc/femmes_et_foncier_Djire.doc

³ Jessica Nardone, femmes et acces à la terre au Mali, « les femmes rurales » en lutte pour que leur droit d'usage et la propriété des terres soit reconnu, 01/2008, pag.

falta de garantía. Lo que hace que las mujeres no se sienten aseguradas en su tenencia pues se le pueden retirar a todo momento su tierra aun cultivándola durante años. Sea cual sea el grado de rendimiento de las mujeres en los campos, nunca podrán pretender ser propietarias a la misma cantidad de superficie al igual que los hombres. Durante años, la mujer ha sido siempre lesionada cuando se trata del acceso a los recursos de la familia como la tierra y los medios de producción.

Hoy en día, las mujeres campesinas representan más de un cuarto de la población mundial. En los países en desarrollo y en los menos avanzados, representan 45% de la mano de obra agrícola. Este porcentaje cambia según las zonas, de 20% en América Latina a 60% en algunas regiones de África y de Asia. Las mujeres contribuyen en la economía rural en todas las regiones del mundo. En Mali en particular según cultivan su propia tierra o las de los demás, con o sin salario, participan en los cambios sociales para lograr el desarrollo sostenible del país. De ellas, dependen la seguridad y la soberanía alimentaria pues producen, transforman, y preparan la mayoría de los alimentos disponibles. También abastecen el agua y el combustible para su hogar; realizan otras actividades generadoras de recursos fuera del cultivo para mejorar el nivel de vida de su familia. Las ganancias de estas actividades son luego reinvertidas en la nutrición, la alimentación, la salud, la escuela, con el fin de reducir la pobreza.

La situación de las mujeres campesinas en Mali cambia de acuerdo a las realidades específicas de cada zona. En las zonas de cultivos en los campos, en general, las mujeres cultivan la tierra pero no suelen ser numerosas a ser propietarias de las tierras que cultivan⁴.

Así, las condiciones de acceso de las mujeres a la tierra son determinadas por el estatuto matrimonial de la misma: soltera, casada sola o en un matrimonio de régimen de poligamia, divorciada o viuda, esposa con o sin niños. En cuanto a la mujer casada, el número y el sexo de sus niños cuentan igualmente. Tradicionalmente, la mujer hereda raramente tierras de valor de manera definitiva con derechos de carácter exclusivos. Son los hombres que tienen el mando de los dispositivos locales de la gestión de la tierra en los campos. También, las mujeres pueden acceder a la tierra por herencia al igual que los hombres, pero en general, las tierras que heredan son dos veces más pequeños que las de los hombres en virtud de la religión musulmana que no ha establecido una igualdad estricta entre los

⁴ Jessica NARDONE, à la rencontre de paysannes maliennes, mai 2006.

sexos en la medida que acuerda a la mujer la mitad de lo que acuerda al hombre. Las mujeres, al igual que los jóvenes, están excluidas de los derechos de gestión del patrimonio de la tierra linaje. Las tierras adquiridas por herencia son raramente reguladas y son consideradas como un bien común perteneciente a todos los miembros de la familia y bajo la gestión de un miembro de la familia, en general el mayor, que juega el papel del jefe de la tierra en caso de la muerte del padre de la familia⁵. La limitación de los derechos de las mujeres les impide de invertir de manera sostenible en sus explotaciones. No solo las tierras no son rentables sino también no tienen derechos a los cultivos productos de la tierra durante varios años. Asimismo, no pueden practicar cultivos sostenibles tales como el mango, naranja ni cultivos industriales como el algodón tampoco piñas etc. Esta precariedad les confiere una posición de dependencia en la tenencia de la tierra y de dependencia económica respecto a los hombres en una zona donde la agricultura constituye la principal fuente de ganancias⁶.

Pero, cuando una mujer recibe una tierra de su padre estando vivo, a pesar de la presencia de sus hermanos, ella lo guarda aun después de la muerte de este último. La mujer o la chica ejercerán todos los derechos sobre su inmueble que es la tierra es decir el derecho de controlar, gestionar, explotar y ceder etc. Aun después del matrimonio la mujer o chica sigue conservando su tierra recibida de su padre. Pero ella debe realizar obras sobre la misma para que los hombres de la familia no lo recuperen⁷. Esta situación es unos raros casos pues, según los padres, cuando se le atribuye la tierra a una hembra, la familia perderá la propiedad una vez que ella se case; transformando así su herencia en una propiedad de su esposo.

El derecho a la tierra ha sido reconocido como un tema central en la igualdad de género. El derecho a la tierra de las mujeres depende de su estado civil, lo que hace que su seguridad de tenencia dependa de las relaciones con su marido. En las le-

⁵ Rapport scientifique, amélioration de l'accès des femmes au foncier au Senegal, Pag. 29 et s.

⁶ Marietou Koné, Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest, femmes et foncier, mars 2011, Pag.2.

⁷ Nota: la realización de obra sobre la parcela, es una condición indispensable para que la tierra pueda tener valor. Sino en caso contrario, en un periodo de 3 años, el estado o los hombres de la familia pueden recuperarla y redistribuirla a otra persona.

gislaciones nacionales que regulan los derechos de propiedad dentro de la familia, en general limita el derecho a la tierra a los hombres siendo cabeza de familia y detentores exclusivos de la propiedad familiar⁸.

Por estas razones, el informe del anterior Relator Especial de la ONU para una Vivienda Adecuada, establece que en casi todos los países ya sean desarrollados o en desarrollo, la seguridad jurídica de tenencia de las mujeres depende casi totalmente de los hombres a los que están asociadas. Los hogares encabezados por mujeres y las mujeres en general tienen una seguridad mucho menor que los hombres. Muy pocas mujeres poseen tierra. Una mujer separada o divorciada sin tierra y con una familia que cuidar acaba con frecuencia en los barrios marginales de las ciudades, donde la seguridad de tenencia es, en el mejor de los casos, cuestionable.

El derecho consuetudinario como freno al acceso a las mujeres a la tierra

En efecto, el derecho consuetudinario no reconoce a las mujeres el derecho de ser propietaria de tierra que ellas cultivan ni de tener acceso a los factores y medios de producción. En el ejercicio de la costumbre, se les permite la posibilidad de ocupar únicamente las tierras marginales, hostiles y poco rentables. Además en muchas zonas, las mujeres recurren al equipamiento de la unidad de producción familiar. Entonces que en los campos, las mujeres no quieren igualar a los hombres sino que quieren simplemente tener su propia tierra cultivable y gozar de la seguridad de su tenencia de manera duradera sin pasar de tierra a tierra con el paso de los tiempos. Hay que recordar que antes en los campos, durante mucho tiempo atrás, las mujeres no podían abordar este tema. Pero, en la actualidad la mentalidad de la gente se está cambiando respecto a la propiedad de la tierra de las mujeres. Precisamente, cuando las asociaciones de mujeres solicitan al jefe del pueblo un o dos hectáreas de tierras para la huerta, en general se lo conceden sin problema⁹. Las mujeres se agrupan en torno de de a huerta o de un campo colectivo para explotar la tierra de manera conjunta.

⁸ Jeremie Gilbert, derecho a la tierra como Derecho Humano: Argumento a favor de un derecho específico a la tierra, mayo 2013, Pág. 130.

⁹ Nota: mientras un hombre puede tener hasta diez a veinte hectáreas, las mujeres nunca pueden pretender a esta cantidad. Pero también casi, son las mujeres que no lo piden de gran superficie por miedo de la influencia de la cultura y también por falta de medio suficiente de poder explotar.

Debido a esta situación de inseguridad en la tenencia de la tierra de las mujeres debido a la cultura y a la religión, se ha hecho una reforma para garantizar y asegurar a las campesinas un mejor acceso a la tierra y a los recursos naturales. También, para poder remediar a esta situación de precariedad de las mujeres en zonas rurales, el Estado, las instituciones públicas y privadas, las organizaciones campesinas así que las ONG deben desempeñar un papel enorme para que se hagan reformas orientadas a mejorar la efectividad de estos derechos

Al efecto, muchas iniciativas locales regionales e internacionales existen para promover los derechos de acceso a la tierra de las mujeres campesinas afín de que puedan disfrutar de una ocupación más protegida y más asegurada de sus tierras.

Los avances realizados en cuanto al derecho de las mujeres a tener acceso a la tierra

Existen ya en la materia algunas medidas legislativas. Se han elaborado varias normas jurídicas nacionales con disposiciones legales para proteger y promover los derechos de las mujeres a tener acceso a la tierra y a los medios de producción. Dentro de estas normas nacionales, podemos citar la Ley de Orientación Agrícola con sus Decretos de Aplicación.

En efecto, la Ley de Orientación Agrícola de 2006 es el instrumento legislativo principal en el sector agropecuario de Mali. Su objetivo es revitalizar el sector agropecuario y orientar la Política de Desarrollo Agrícola (PDA) adoptada en 2013. En la LOA, el Estado, a través de una decisión, ha reservado la mitad de las zonas habilitadas a los grupos desfavorecidos. Asimismo, en su art 8 relativo a los principios que la política de Desarrollo Agrícola, asegura la promoción de las mujeres que viven del sector Agrícola. También, establece en su Art 10 la Política de Desarrollo Agrícola teniendo como uno de sus objetivos generales la promoción económica y social de las mujeres de los jóvenes en zona rural y periurbano. Los Artículos 14 y 17 de LOA establecen la igualdad de sexo entre mujer y hombre, indicando que puede ser jefe de la explotación uno de los miembros de la familia ya sea de sexo masculino o femenino. Asimismo, su artículo 19 establece la igualdad en derecho y obligaciones entre los miembros de una misma explotación. El 24 estipula que el Estado privilegia la instalación de los jóvenes, de las mujeres y de otros grupos vulnerables facilitándolos su acceso a los factores de producción y a través de los mecanismos de apoyos técnicos o financieros particulares.

Los artículos 45 y 83 establecen las obligaciones del Estado de velar, favorecer y garantizar la equidad entre las mujeres y los hombres en zona rural más precisamente en la explotación Agrícola con respecto al acceso a los recursos de la tierra Agrícola¹⁰.

Hay que recordar, también que, los derechos de las mujeres fueron relativamente protegidos por el Estado Colonial por el hecho de que ha permitido a que los derechos de las mismas sean menos precarios en los diseños o bloques culturales creados por el Estado Colonial o post-colonial. Las atribuciones son hechos sin distinción de sexo. Asimismo, tradicionalmente, la explotación de los bajos fondos y pantanos estaba reservada a las mujeres y a los jóvenes sin restricción de

¹⁰ La ley N°06045 de 2006 sobre la Ley de Orientación Agrícola en República de Mali

derechos. Algunas mujeres ejercen actividades de pesca, otras de arroz, de cultivos hortícolas. Por eso, encontramos mujeres propietarias o gestoras de bajos fondos, sea cual sea la dimensión de la tierra.

En el marco Regional, la cuestión sobre el derecho de las mujeres a tener acceso a la tierra se refleja también en Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos su protocolo sobre los derechos de las Mujeres en África, adoptada en 2003 en Maputo. El Protocolo a la Carta Africana hace referencia en dos ocasiones al derecho a la tierra como un asunto de los derechos de las mujeres¹¹. El primero se refiere al acceso a una alimentación adecuada establecida en su artículo 15¹² y el segundo hace referencia al desarrollo sostenible. El artículo 19 sobre los derechos de las mujeres a gozar plenamente de su derecho a un desarrollo sostenible, invita a los estados a promover el acceso de las mujeres a los recursos productivos y a su control, como el acceso a la tierra, y garantizar su derecho a la propiedad¹³.

En efecto, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos es el principal instrumento de promoción y de protección de derechos humanos a carácter obligatorio en el continente. El hecho de que 53 Estados miembros de la Unión Africana sean todos partes de la Carta, constituye un gran avance de más para una protección reforzada y la realización de los derechos socioeconómicos de las mujeres en África. No obstante, la Carta fue complementada por otros instrumentos como el Protocolo de Maputo que especifica de manera apropiada, las obligaciones de los Estados respecto a la promoción y la protección de los derechos fundamentales de las mujeres y de las chicas incluidas aquellas que viven con un hándicap. Entre otros derechos que garantice el protocolo a las mujeres, aparecen el derecho a la seguridad alimentaria, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a tener acceso a la tierra. Las Directrices, también, fueron adoptadas para la presentación de los informes de los Estados conforme al Protocolo de Maputo durante su 46 sesión ordinaria celebrada del 11 al 25 de noviembre de 2009 en

¹¹ African Commission On Human And People's Rights, 2003, para.a)

¹² "Los Estados Partes se aseguraran de que las mujeres tengan derecho a una alimentación nutritiva y adecuada. En este sentido, tomaran las medidas necesarias para proporcionar a las mujeres acceso a agua potable limpia, a fuentes de combustible domestico, a tierra y a medios de producción de alimentos nutritivos".

¹³ African Commission On Human And People's Rights, 2003, para.c)

Gambia sobre la Política de Tierras en África¹⁴. Este nuevo documento tiene como objetivo de revertir las leyes y políticas de desequilibrios de género en la tenencia y el uso de la tierra; Según sus principios, sería necesario revisar las actuales normas de propiedad de la tierra en el derecho tanto consuetudinario como estatutario para que pueda permitir y garantizar un mejor acceso de las mujeres a la tierra y su control respetando de esta forma las redes familiares y otras de índole social y obliga a los Estados de adoptar medidas positivas afín de facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, a los créditos y los insumos agrícolas¹⁵.

La Comisión de la Unión Africana constituye el primer Órgano de protección y de promoción de los derechos humanos. A través de sus Estados miembros, ha constatado una serie de discriminaciones persistentes a las cuales se enfrentan las mujeres en cuanto a la tenencia de la propiedad de la tierra. Por este motivo el artículo 15 del protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos relativos a los derechos de la mujer (Protocolo de Maputo) establece que “los Estados garanticen a las mujeres el derecho de acceso a una alimentación sana y adecuada”. Lo que significa que deben tomar las medidas necesarias para asegurar a las mujeres el acceso al agua potable, a la tierra y a los medios de producción alimentaria. También, la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos ha adoptado importantes resoluciones temáticas entre otras la Resolución 262 sobre el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y a los recursos productivos y pide a los Estados Partes a conformarse plenamente a sus obligaciones y compromisos de garantizar, proteger y promover los derechos de las mujeres a la tenencia de la propiedad de la tierra¹⁶.

Esta Resolución fue motivada por el reconocimiento de la Comisión que el acceso, el control y el uso de las tierras y de los recursos productivos por las mujeres contribuyeran a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y constituyen un fundamento sólido para mejorar el estatuto social, político y económico de las mujeres. Asimismo, la Resolución recomienda la abrogación de leyes y re-

¹⁴ Maitre Soyata Maiga, African Union, African Commission on Human and Peoples'Rights, le renforcement de la coopération dans la promotion et la protection des droits économiques, sociaux et culturels des femmes,

¹⁵ Gerardo González Calvo, la tierra, último asalto a África, 16 de septiembre 2017, Pág. 2, 3, 4, 5..

¹⁶ Nota: La comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos reunida en su 54ª sesión ordinaria a Banjul en Gambia del 22 de Octubre al 05 de Noviembre 2013

glamentos discriminatorios prohibiendo de este modo, bajo sanción, todas prácticas y costumbres que limiten o afecten de forma negativa el acceso, el uso y el control de las tierras y otros recursos productivos por las mujeres; las reformas sobre la tenencia de tierras y agrarias aseguraron el derecho a la igualdad de tratamiento para las mujeres; una protección legal contra las expulsiones forzadas y la expropiación de tierras, los recursos eficaces contra violaciones principalmente una asistencia judicial gratuita con el fin de garantizar la indemnización y la restitución de tierra, la integración de los derechos de las mujeres sobre las tierras y los bienes dentro de las estrategias nacionales de lucha contra el VIH y el Sida.

Se está elaborando una Observación General sobre el artículo 7.d) del Protocolo de Maputo sobre el “derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y a otros recursos productivos en África”. Esta Observación general subraya principalmente el hecho de que el artículo 7.d) relativo a igual derecho sobre los bienes comunes adquiridos durante el matrimonio no debería ser leído y interpretado aisladamente de las demás disposiciones pertinentes del Protocolo de Maputo, sobre todo aquellas que se relacionan a los derechos de las mujeres a una vivienda, a las tierras y a la propiedad¹⁷

En el marco internacional, existen algunos instrumentos de promoción del derecho de la mujer a tener acceso a la tierra. En primer lugar, y ante todo, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en su artículo 17.1 y 2 estipula que toda persona tiene derecho a la propiedad sin distinción de sexo; también, su artículo 25 establece el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la vivienda y la seguridad en caso de pérdida de los medios de subsistencia. Además, su artículo 16 estipula que toda persona debe disfrutar de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio¹⁸.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contiene dentro de sus disposiciones una cláusula exhaustiva contra la discriminación, prohibiendo de este modo la legislación o las medidas que discriminen a las mujeres, sobre todo en los ámbitos de las propiedad, la vivienda y los derechos sobre la tenencia de la tierra.

¹⁷ Notas: Conforme a los Artículos 6j), 15 a), 16; 19 c) y 21 del Protocolo de Maputo

¹⁸ Naciones Unidas, Derechos Humanos, las mujeres y la tierra, la propiedad y la vivienda

Además de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y políticos, la CEDAW¹⁹ constituye otro instrumento de protección y de promoción de los derechos de las mujeres. En su artículo 14.2, se pide especialmente a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para erradicar la discriminación contra las mujeres en zonas rurales y garantizar a que tengan acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento²⁰. También exige a los Estados Partes que garanticen el goce de condiciones de vida adecuadas, comprendida la vivienda adecuada. Además en su artículo 16.1, la CEDAW pide a los Estados Partes que adopten todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, que garanticen los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión administración, goce y disposición de los bienes tanto a título gratuito como oneroso²¹. Aunque no menciona de manera explícita el derecho a la tierra, la referencia a la propiedad y la posesión podría verse como implícita en lo referente a la propiedad de tierras. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha puesto de relieve específicamente esa conexión en su recomendación general n°21 sobre la Igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares centrada en el artículo 16²².

A pesar de la referencia al derecho a la tierra en los artículos 14 y 16 de la CEDAW, es evidente que tales derechos siguen siendo marginales en la convención. Precisamente, al efecto, el Comité de la CEDAW, ha tenido un acercamiento activo a la cuestión de los derechos a la tierra para las mujeres. En sus observaciones finales, el Comité ha demostrado la centralidad del derecho a la tierra en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, puesto que el derecho a la tierra figura en casi todas las observaciones finales del Comité. Cuando se analizan las diferentes observaciones, uno de los temas tratados es la garantía de la no

¹⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

²⁰ Jeremie Gilbert, *Derecho a la Tierra como Derecho Humano*, Pág.130.

²¹ <http://www.ohch.org/SP/Issues/Women/WRGS/Pages/Land.aspx>

²² Nota: La Recomendación General establece que en los países que están ejecutando un programa de reforma agraria o de redistribución de la tierra entre grupos de diferente origen étnico, debe respetarse cuidadosamente el derecho de la mujer, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la del hombre de la tierra redistribuida (United Nations, 1994, par.27).

discriminación en el acceso a la tierra tanto en los sistemas jurídicos consuetudinarios como en los formales.

Así, por ejemplo, la CEDAW creó un comité para el cumplimiento de los derechos de las mujeres en el mundo en general y en particular las de Mali. El Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer durante el 34° periodo de sesiones²³, el Comité examinó los informes periódicos segundo, tercero, cuarto y quinto combinados de Mali²⁴ en sus sesiones celebradas el 31 de enero de 2006²⁵.

En dichos informes, el Comité se preocupa de la situación precaria de las mujeres campesinas que no tienen acceso a servicios de salud adecuados, a la educación, a suministros de agua potable y servicios de saneamiento, a la justicia y a facilidad de crédito. Asimismo, le preocupan las prácticas tradicionales que perjudican a la mujer, como los matrimonios precoces y forzados, el levirato y el sororato. El Comité, además, ha observado con especial preocupación, las influencias de las costumbres y las prácticas tradicionales discriminatorias que impiden a las mujeres de tener acceso a la tierra o de adquirir otras propiedades, a la herencia, así como el hecho de que se asignen a las mujeres tierras no fértiles, lo que les impiden de desarrollarse económicamente.

Por tanto, el Comité exhorta al Estado maliense a que preste especial atención a las necesidades de las mujeres rurales y las mujeres que son jefas de hogar, asegurándose que participen en los procesos de adopción de decisiones y que tengan acceso a servicios de salud, a la educación, al agua potable y servicios de saneamiento, a las tierras fértiles y a los proyectos que generan ingresos. El Comité exhorta además al Estado a que adopte medidas apropiadas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres rurales con respecto a la propiedad y la herencia, así como con respecto a los matrimonios forzados y precoces.

También, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing contienen el compromiso de los Estados de adoptar reformas legislativas y administrativas para

²³ Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 34° período de sesiones (16 de enero a 3 de febrero de 2006) Extractado del: Suplemento No. 38 (A/61/38), Observaciones finales del Comité: Malí Informes periódicos segundo, tercero, cuarto y quinto combinados

²⁴ CEDAW/C/MLI/2-5)

²⁵ CEDAW/C/SR.717 y 718

proteger el derecho de las mujeres al acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia, a posesión de tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas. Recordamos que durante la Conferencia de Pekín en 1995 fue creado “el Día Mundial de la Mujer rural” que debería ser celebrado el día 15 de Octubre de cada año. Una fecha del 15 de octubre es una significativa pues coincide con la víspera del Día Internacional de la Alimentación, el 16 de octubre. Desde entonces hasta en 2007 con la resolución 62/136 del 18 de diciembre de 2007 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se adoptó el “Día Internacional de la Mujer Rural” conocido al inicio bajo el nombre “Día Internacional de las Campesinas”. Y desde entonces el 15 de Octubre se celebra cada año en la ONU como día internacional de la Mujer Rural²⁶. En el mismo sentido, La Conferencia Hábitat II de las Naciones Unidas celebrado en Estambul en 1996, y la Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, proporcionan un plan de acción sobre los derechos, comprendidos los derechos de las mujeres, en el desarrollo de los asentamientos humanos. En la declaración, se exhorta a los gobiernos a garantizar la seguridad de la tenencia y el acceso equitativo a la tierra a todas las personas, incluidas las mujeres y las personas que viven en pobreza.

Además, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, en sus disposiciones ha protegido los derechos de las mujeres campesinas. Así, en su Artículo 4 estipula que los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y promover su empoderamiento a fin de asegurar que, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, éstas disfruten plenamente y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y que libremente puedan perseguir su desarrollo económico, social, político y cultural, participar en él y aprovecharlo.

Continúa en su aparta 2 que los Estados velarán por que las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales disfruten sin discriminación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales establecidos en la presente declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a:

²⁶ Ghislaine Toutain, Amandine Clavaud, Fondation Jean Jaurès, l'autonomisation des femmes et des files en milieu rural: le bilan des Nations Unies, 26/04/2018

- a) Participar en condiciones de igualdad y de manera efectiva en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Acceder en condiciones de igualdad al más alto nivel posible de salud física y mental, incluso a servicios adecuados de atención de la salud, información, asesoramiento y servicios de planificación familiar;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de formación y educación, formal y no formal, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, y beneficiarse de todos los servicios comunitarios y de extensión, a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda, asociaciones y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso en condiciones de igualdad a servicios financieros, créditos y préstamos agrícolas, los servicios de comercialización y las tecnologías apropiadas;
- h) Poder, en condiciones de igualdad, acceder, utilizar y gestionar la tierra y los recursos naturales, y a beneficiarse de un trato igualitario o prioritario en el marco de la reforma agraria y de la propiedad de la tierra y de los planes de reasentamiento;
- i) Tener un empleo digno, igualdad de remuneración y prestaciones sociales, y acceso a actividades generadoras de ingresos;
- j) No ser víctimas de la violencia.

Los instrumentos jurídicos nacionales de gestión de territorios y de sus operaciones de desarrollo rural así como las normas internacionales ayudan a las mujeres a acceder plenamente a las tierras acondicionadas, pero la implementación de estos proyectos y programas está sujeta a varios obstáculos que dificultan el disfrute de estos derechos inherentes a las mujeres y se enfrentan a un estatuto muy precario con respecto a la práctica de la costumbre. Por este hecho las ONG y Organizaciones nacionales e internacionales se organizaron para defender los derechos de las campesinas.

Las Organizaciones campesinas se movilizan para los derechos de las mujeres

Además, el derecho de las mujeres a tener acceso a tierra y a la no discriminación como la reducción de la pobreza así como la independencia económica de las mujeres fue una de las luchas de las organizaciones e instituciones nacionales e internacionales. Ellas se invirtieron para la promoción de los derechos de las campesinas tanto en el ámbito nacional como internacional.

En ámbito nacional, la Federación FENAFER²⁷ agrupa a su seno desde 2004 nueve asociaciones profesionales de mujeres rurales (ASPROFER) de ocho regiones de Mali más el distrito de Bamako²⁸. La Federación trabaja principalmente sobre temas relativos al acceso de las mujeres a la tierra. Así, durante el día de las mujeres campesinas a Koutiala, la FENAFER ha hecho un alegato para facilitar el acceso de las mujeres campesinas a la tierra. La federación es miembro de la Comisión Nacional de Atribución de las Tierras que constituye el órgano que gestiona las tierras acomodadas del Estado. Gracias a sus esfuerzos, 10% de las tierras acomodadas son reservadas a las mujeres desde el inicio. Pero esta realidad cambia a nivel local y la cuestión relativa al acceso de las mujeres a la tierra se vuelve más delicada. A nivel local, la federación, junta a otras asociaciones locales, son responsables de la distribución de las tierras y las mujeres tienen que convencerlas para tener su parte de las tierras acomodadas.

Además del ámbito nacional, en el internacional, tenemos las instituciones como la FAO²⁹ que desempeña un importante papel en la lucha para los derechos de los campesinos en general haciendo un énfasis particular sobre los de las campesinas. En este sentido, ha elaborado un informe sobre los derechos de las mujeres con relación a la tierra. Según este informe 8 de la FAO sobre Género y derecho a la tierra³⁰ aumentar el acceso de las mujeres a la tierra es crucial para cambiar el hambre y la pobreza y destaca además que las disparidades de género en el acceso a la tierra siguen siendo notables en muchos países, con independencia de su nivel de desarrollo.

²⁷ La Federación Nacional de las Asociaciones de Mujeres Rurales

²⁸ Nota: Las nueve ASPROFER agrupan ellas mismas a nivel regional asociaciones de mujeres de los diferentes pueblos y comunas.

²⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación

³⁰ FAO, perspectivas Económicas y Sociales, Informes de Política 8, Marzo, 2018

La tierra es el fundamento de la vida rural, porque aporta a los hogares rurales los medios básicos para su subsistencia, así como la producción para la venta. Constituye una base segura que proporciona protección y sustento a las familias y les permite desarrollar estrategias de subsistencia.

La crisis mundial de alimento de 2008 impulsó el aumento del coste de la tierra y provocó el escaso acceso de las mujeres a la tierra. No obstante las disparidades de género en el ámbito de los derechos a la tierra son enormes a todos los niveles. Las mujeres no solo tienen menos acceso a la tierra que los hombres, sino que además muchas veces solo tienen los llamados derechos secundarios a la tierra; que son titulares de esos derechos a través de los hombres de su familia. Por ello, pueden perder sus derechos a la tierra en caso de divorcio, viudedad o migración de sus maridos. Además, las parcelas de las mujeres son generalmente de menor tamaño y calidad en comparación a las de los hombres³¹. Si se da más poder a las mujeres campesinas podrán pasar del estatuto de dependientes al de autónomas. Así, ellas contribuirán a la organización de propia vida y asumirán plenamente sus responsabilidades en la planificación de su porvenir³².

Además de la FAO, podemos citar otras ONG como la Via Campesina, WIL-DAF África del Oeste³³, Droits et Developpemet en Afrique que propuso en 2009 de utilizar la ley como una herramienta para el empoderamiento de las mujeres rurales en África de Oeste. El objetivo es permitir a que las mujeres conozcan sus derechos, de poder reivindicarlos para disfrutarlos al igual que los hombres en el ámbito familiar, local y profesional. Asimismo, lograr a que los mismos derechos sean reconocidos y protegidos por los Estados.

Las acciones de formación y de capacitación deben ser hechas a los jefes consuetudinarios, religiosos, administrativos, políticos y a las poblaciones respecto a la importancia de la protección de los derechos de las mujeres a tener acceso a la tierra y a los recursos naturales, así como el papel que juegan en la seguridad y soberanía alimentaria.

³¹ Según los datos de censo agrícola internacional, menos de 20% de los propietarios de tierra son mujeres. Esta situación es negativa en África occidental, central así como en África del Norte donde menos de 10% de los propietarios de tierra son mujeres.

³² Crónicas y reportajes, "Mali: mujeres y agricultura, el buen ejemplo de Zirablenkoro", 15/12/2009

³³ Women in Law and Development in Africa-West Africa /femmes,

Además se debe concientizar a las mujeres respecto a su valor social. Se debe también dar posibilidad a las mujeres de organizarse en cooperativa para explotar mejor y de manera duradera sus tierras.

Las dificultades para las mujeres a tener acceso a la tierra

A pesar del papel crucial desempeñado por las mujeres rurales/campesinas, y del hecho de que sus derechos a tener acceso a la tierra y a la propiedad fueron mencionados y reconocidos en varios instrumentos nacionales, regionales e internacionales de Derechos humanos. A nivel nacional, la Ley de Orientación Agrícola establece en sus disposiciones las garantías, el derecho de la propiedad y el acceso a la tierra. A nivel regional el artículo 14 del Protocolo de Maputo, obliga a los Estados partes a la Carta en virtud de su artículo 19 c) de “promover el acceso y el control de los recursos productivos, tales como la tierra y garantizar su derecho a los bienes”. En el mismo sentido, el artículo 21 del propio Protocolo asegura a la viuda el derecho de tener una parte equitativo en la herencia de los bienes de su cónyuge; asimismo al igual que los hombres, las mujeres también tienen derecho de heredar los bienes de sus padres, a partes iguales.

A pesar de las normas nacionales, de los tratados y convenciones regionales e internacionales garantizando la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a la propiedad y el acceso a la tierra, favoreciendo de esta forma el empoderamiento de las mujeres; son todavía confrontadas a varios obstáculos que impiden el ejercicio de sus derechos y la implementación de las normas existentes en la materia. Hoy en día, existen leyes y costumbres que limitan los derechos de las mujeres. Estas leyes y costumbres siguen privilegiando los hombres, dándoles la prioridad en cuanto a los derechos a la tierra y a la propiedad. Este hecho dificulta y limita considerablemente el acceso de las mujeres a las tierras, a los bienes y su control. Debido a estas situaciones, en algunas partes en general y en particular en Mali, el derecho de las mujeres a tener acceso a la tierra queda a desear sobre todo en las comunidades autóctonas donde las mujeres son doblemente vulnerables en la medida que su acceso a las tierras y a los recursos esta a veces limitado por el derecho consuetudinario que depende del mantenimiento del control por su comunidad de sus territorios tradicionales.

Entre otras dificultades que obstaculizan los derechos de las mujeres a tener acceso a la tierra y a los bienes, podemos citar:

- La no aplicación de las leyes nacionales que consagran la igualdad entre hombres y mujeres en materia de herencia en particular en zonas rurales;

- La ignorancia de las mujeres de sus derechos, de las leyes y procedimientos jurídicos existentes;
- Las prácticas culturales que no autorizan a las mujeres a tener acceso a las tierras y a los bienes que por su esposo, su padre, sus hermanos o sus hijos;
- El acaparamiento de bienes de las viudas por los miembros de su familia después del fallecimiento de sus esposos;
- El predominio del derecho consuetudinario y religioso, que privan a veces las mujeres del derecho de adquirir o de heredar bienes;
- Ausencia de reformas de las legislaciones agrarias y tierras con el objetivo de integrar la perspectiva género;
- La pobreza de las mujeres y su incapacidad para poder adquirir la propiedad de las tierras y a responder a las condiciones para tener acceso a los créditos bancario;
- La debilidad de los mecanismos institucionales en cargo de los derechos de las mujeres;
- Las costumbres que rigen la gestión y el control de las tierras en zonas rurales
- Analfabetismo y la insuficiencia en la formación técnica de las mujeres campesinas;
- La Persistencia de los obstáculos en el acceso al agua potable, a la tierra, a los recursos productivos y a los insumos agrícolas.
- La voluntad de mantener las mujeres en situación de dependencia económica

Mali al igual que la mayoría de los países africanos, la cultura y la tradición son todavía usadas por los hombres para justificar y legitimar la dominación, la sumisión y la opresión ejercidas sobre las mujeres dentro de las ciudades, comunidades, y de las familias. Al efecto, tan la Comisión de la Unión Africana como la Consejo de Derecho Humanos a través de grupos de trabajo han tomado algunas medidas al respecto y obligan a los Estados partes de adoptar leyes que protejan los derechos de las mujeres a las tierras y a los bienes. Los exhorta a abolir las leyes que discriminan las mujeres, a emprender reformas en vista de facilitar el acceso y el control de las tierras y de los bienes por las mujeres.

Algunas recomendaciones

Para remediar estas situaciones a las cuales se enfrentan las mujeres en África de Oeste en general y en Mali en particular, sería imperativo de tomar las siguientes medidas:

- Reconocer y aceptar la contribución de las mujeres en la elaboración de los textos de aplicación en agricultura, la ganadería, y la pesca.
- Facilitar el acceso de las mujeres a la tierra, a través de reforzamiento de las normas jurídicas existentes en la materia;
- Proceder a las reformas legislativas con el objetivo de incluir los nuevos avances nacionales y subregionales en cuanto a los derechos inherentes a las mujeres campesinas
- Adaptar las disposiciones de las leyes nacionales a las exigencias de las normas internacionales
- Crear un comité de seguimiento de la aplicación de las normas nacionales, regionales e internacionales para velar sobre los derechos de las mujeres rurales
- Hacer de campañas de información y sensibilización para levantar las tabúes sociales y hacer evolucionar las mentalidades sobre el rechazo de involucrar la mujer a las cuestiones de la tierra
- Facilitar a las mujeres el acceso a los créditos para su empoderamiento económico afín de permitirles adquirir tierras propia

Conclusión

La tierra constituye un elemento capital para la promoción de las actividades económicas, sobre todo en zonas rurales. Su acceso equitativo es una condición imprescindible para el desarrollo sostenible. Las mujeres constituyen las actrices de la producción agrícola, en cierta medida, producen hasta el 80% del alimento en los países no industrializados. El trabajo de las mujeres en los campos es fundamental no solo para reproducción de la vida en término de la erradicación del hambre, sino también en la preservación de la biodiversidad, la conservación de semillas, así como en la recuperación de prácticas agroecológicas para la producción de alimentos. Sin embargo, de manera general, en zonas rurales de Mali, el género constituye uno de los principales ejes de la jerarquía de las relaciones entre hombre y mujer basadas sobre la sumisión de las mujeres. Las mujeres siguen

teniendo dificultades de acceso a la tierra; estas dificultades tienen raíces no solo en la implementación de las leyes como en las desigualdades sociales entre hombres y mujeres en sociedad debido a la costumbre. Las desigualdades generadas entre hombres y mujeres en relación con el acceso a la tierra se sienten a todo nivel. En la mayoría de los países del mundo, las mujeres se encuentran muy por detrás de los hombres respecto a la propiedad de tierras agrícolas y el acceso a los medios de producción a pesar de que las mujeres producen grandes cantidades de cultivos alimentarios y desempeñan un papel crucial para mantener y atender sus familias. En el caso particular de Mali, el acceso de las mujeres a la tierra y a los medios de producción es particularmente limitada por las consideraciones de orden tradicional. La gestión familiar y generacional así como el modo de sucesión, excluyen las mujeres de la propiedad de las tierras. Su poder de gestión y de control de las tierras queda todavía precario, por su acceso indirecto a la tierra por medio de su marido, de su padre o de otro miembro de la familia de sexo masculino. Las mujeres no tienen acceso a la tierra como propietarias aun teniendo todos los derechos. Ellas cultivan las tierras como usúrias en la medida que constituye la mano de obra. La dificultad de su acceso a la tierra reside en su estatuto que la confiere la costumbre y la religión. La cuestión sobre el acceso de la mujer a tener acceso queda un tema complejo a pesar de los avances legislativos y de las luchas sociales por los derechos de las mujeres a tener acceso a la tierra. Hemos aquí un tema que merece una especial atención por parte del Estado, las instituciones públicas, privadas así como las Organizaciones y ONG que actúan en este ámbito. Para lograrlo, hay abrir los debates a nivel local, nacional, regional e internacional para la efectividad de los derechos de las mujeres de Mali y del mundo.

LE DROIT DES FEMMES À LA TERRE AU BURKINA FASO

Augustin Go

Introduction

En octobre 2016, une étude de la fondation Konrad Adenauer stiftung portant sur l'accès des femmes à la terre au Burkina Faso, faisant une répartition homme/femme par zone de production, estimait à 20% d'homme contre 80% de femme dans les provinces du Séno et du Yagha³⁴. Selon une autre étude, cette fois ci conduite par la Banque mondiale, concernant toujours le Burkina Faso et de portée plus générale, les femmes possèdent entre 8 à 16% de l'ensemble des terres pendant qu'elles sont estimées à environ 51,47% de la population active agricole³⁵. Ces statistiques permettent d'observer le contraste existant entre les personnes qui mettent en valeur les terres en les cultivant, les femmes, et celles qui en sont propriétaires, les hommes, traduisant ainsi une forme d'inégalité de fait. Elles (les statistiques) posent à cet effet avec éloquence et une résonance particulière la question du droit des femmes à la terre au Burkina Faso.

Le droit à la terre se rapporte aux prérogatives individuelles ou collectives susceptibles de s'exercer sur la terre en tant que bien, renvoyant ainsi à la notion de droit de propriété. La propriété est définie par le code civil Français, repris dans les mêmes termes par celui du Burkina Faso³⁶, comme étant « *le droit de jouir et de*

³⁴ Konrad Adenauer Stiftung, « Etude de base sur la situation des droits d'accès des femmes à la terre, spécifiquement dans les provinces du Séno, Gourma et Tapoa du Burkina Faso », rapport d'étude, octobre 2016, p. 65.

³⁵ Annuaire DEVENET, 2001, cité par S. TRAORE, *Les femmes de Bondoukuy au Burkina Faso: pilier économique de l'agriculture*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 96.

³⁶ Le code civil Français a été promulgué au Sénégal par arrêté du gouverneur du 5 novembre 1830. Il a ensuite été étendu à l'ensemble de l'Afrique occidentale française par le décret du 6 août 1901 portant réorganisation du service de la justice en Guinée, Dahomey, Côte d'Ivoire qui se répartissaient alors tout le territoire de l'AOF. La colonie de la Haute Volta qui deviendra par la suite le Burkina Faso a été créée par le décret du 1er mars 1919. Le code civil a connu deux modifications depuis lors. D'abord, par la loi n° 13 du 16 novembre 1989 portant institution et application d'un code de personnes et de la famille au Burkina Faso et par l'acte uniforme du 17 avril 1997 portant organisation des sûretés.

disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvue qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements »³⁷. Le droit de propriété se définit classiquement au travers de trois attributs à savoir l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*. Le premier renvoie au droit de faire usage de la chose dont on dispose, le second de percevoir les fruits de cette chose et le troisième au droit de disposer de la chose avec la faculté de l'aliéner ou de la détruire à sa guise. Les deux premiers attributs réunis, l'*usus* et le *fructus*, font de son titulaire l'*usufruitier*. Lorsque le titulaire de la chose ne dispose que de l'*abusus*, on parle alors de nue-propriété. Comme on peut le constater, les attributs du droit de propriété sont décomposables et peuvent par conséquent ne pas être entre les mains d'un seul titulaire. Lorsque ces trois attributs sont détenus par un seul titulaire, l'on parle alors de pleine propriété ou de propriété tout court. C'est seulement dans cette hypothèse que le droit de propriété prend tout son sens et donne droit à son titulaire d'en faire usage de la manière la plus absolue dans les limites de ce que les lois ou les règlements autorisent. Le droit des femmes à la terre, renvoie de ce fait à leurs facultés de disposer de la pleine propriété sur la terre au Burkina Faso.

Le droit de propriété a ainsi pour vocation d'« *exclure l'usage par autrui de ce qui appartient à une personne* »³⁸ en conférant à ce dernier un droit absolu, celui de jouir et de disposer de la chose³⁹ objet de la propriété⁴⁰. Cette approche civiliste de la propriété (individuelle, absolue, exclusive) n'est que partiellement adaptée au contexte Africain et plus spécifiquement à celui Burkinabé dans lequel le droit à la terre s'inscrit dans un contexte de pluralité juridique ou cohabitent dans une

³⁷ Art. 544 du code civil français, loi 1804-01-27, promulguée le 6 février 1804.

³⁸ P. BESSARD, « L'importance sous-estimée de la propriété », Institut Libéral, 2014, p. 4, disponible en ligne sur lien: www.institutliberal.ch, consulté le 20 Août 2019.

³⁹ Voir. J. COMBY, « Le droit de propriété, de la déclaration des droits au code civil », 2004, p. 2, disponible en ligne sur le lien: www.comby-foncier.com, consulté le 20 Août 2019. L'auteur fait état du « chemin parcouru par la notion de propriété entre la déclaration des droits de 1789 et le code civile » en indiquant que les « contorsions que connaît la notion de propriété sont la conséquence d'une conception erronée de la propriété foncière, assimilée à la propriété d'une chose, alors que l'espace n'est évidemment pas un objet. La propriété foncière ne peut donc être que la propriété d'un droit sur un espace et ce droit, comme tous les droits est nécessairement relatif, en compétition avec d'autres droits, à commencer par le droit de la collectivité nationale sur son territoire. Le droit de propriété serait donc plus solide si l'on en admettait les limites afin de les définir avec précision, plutôt que d'en faire un absolu quasi déifié, puis de jouer sur les mots pour le vider de sa substance ».

⁴⁰ P. BESSARD, op. cit, p. 3 et 4, l'auteur indique également que « la reconnaissance de la propriété est un moyen de concilier les intérêts divergents des uns et des autres » et « délimite de ce fait les libertés individuelles » en établissant l'« inverse de la loi de la jungle ».

harmonie imparfaite le droit moderne et le droit coutumier. Dans un tel contexte « *l'organisation de l'accès à la terre n'est pas neutre* »⁴¹ et est fortement influencée par les représentations sociales que chaque groupement humain se fait de la terre. La compréhension, quelque peu, de ce rapport à la terre est un préalable à la compréhension du droit d'une catégorie de personne, telle les femmes, à la terre.

En effet, avant la colonisation existait un droit coutumier qui s'exerçait sur la terre et « le décret du 24 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française (AOF) a introduit la propriété privée mais a laissé subsister les droits coutumiers sur la terre »⁴². Les multiples réformes du code foncier ont perpétué cet héritage en laissant cohabiter droit moderne et droit coutumier. Me Françoise KI Zerbo dans une étude réalisée en 2004, commanditée par la FAO, portant sur « Les femmes rurales et l'accès à l'information et aux institutions pour la sécurisation des droits fonciers. Etude de cas au Burkina Faso » indiquait avec juste raison que « l'exclusion des femmes du contrôle de la gestion des terres constitue l'une des caractéristiques majeurs des droits coutumiers »⁴³. Le contexte socioculturel au Burkina Faso est disposé de sorte que les règles coutumières régissant la propriété foncière se fondent largement sur le patriarcat. « L'idéologie patriarcale empêche la transformation des droits abstraits en droits fondamentaux réel pour les femmes »⁴⁴ concernant spécifiquement le droit à la terre.

À l'évidence, l'application en tandem du droit moderne et du droit coutumier sur la terre présente des incertitudes quant au droit des femmes à la terre. Pendant que le droit moderne prône un égal accès à la terre et interdit toutes formes de

⁴¹ C. PLANCON, « Droit, foncier et développement: les enjeux de la notion de propriété, étude de cas au Sénégal », Armand Colin, Revue Tiers Monde, n°200 octobre-décembre 2009, p. 839, disponible en ligne sur le lien: <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2009-4-page-837.htm>, consulté le 17 Août 2019.

⁴² I. ZERBO, « La place de la femme dans les politiques publiques foncières au Burkina Faso », in CRDI, « L'accès des femmes à la terre en Afrique de l'Ouest: problématique et pistes de solutions au Sénégal et au Burkina Faso », table ronde de Mbour, 2-4 juillet 2008, p. 26, disponible en ligne sur le lien: www.idrc.ca, consulté le 16 Août 2019.

⁴³ Ibidem, p. 10.

⁴⁴ ACORD, OCFAM, ACTIONAID, « Le droit des femmes à la terre et à la justice en Afrique », rapport de la conférence sur les droits fonciers des femmes Africaines, 30 mai-02 juin 2011, Nairobi, publié en février 2012, disponible en ligne sur le lien: www.oxfam.org, consulté le 16 Août 2019.

discrimination, le droit coutumier est largement fondé sur l'idéologie patriarcale dans le rapport à la terre. Comment donc dans une telle cohabitation, quelque peu gênante, le droit des femmes à la terre est-il garanti ? La présente interrogation qui guidera les lignes qui suivent, est d'un intérêt à la fois théorique et pratique évident et d'une actualité permanente au Burkina Faso. Théoriquement, elle met en évidence le décalage qui peut exister entre la consécration textuelle des normes et leurs applications, revitalisant ainsi la question de l'effectivité des normes en droit. Dans la pratique, elle permet d'appréhender les résistances du droit coutumier au droit moderne (qui va l'emporter ?) et la préférence prononcée des populations pour le droit coutumier, d'une part, et d'autre part, d'apprécier les politiques publiques mises en œuvres pour renverser la tendance. Outre sa pertinence, l'interrogation est d'une actualité permanente dans le contexte Burkinabè marqué par des terres rurales formant 80 à 85% de l'ensemble des terres et une population agricole estimée à 12 millions dont environ 7 millions de femmes possédant environ 8 à 16% de l'ensemble des terres. Il s'agit d'une quête permanente d'égalité, de justice, d'autonomisation de la femme et de développement ; tout simplement d'une quête de respect des Droits de l'Homme.

Cette quête commence en consacrant une garantie normative du droit des femmes à la terre (I) dont l'effectivité est problématique (II) même s'il existe des raisons d'espérer.

Une consécration normative du droit des femmes à la terre

A la question de savoir si au Burkina Faso les femmes ont droit à la terre, la réponse est à l'évidence affirmative. La raison est toute simple, les textes juridiques consacrent à l'unanimité sans aucune ambiguïté les principes de l'égalité et de la non-discrimination (A), mieux ils introduisent une discrimination positive en faveur de la femme concernant le droit à la terre (B) et des politiques publiques favorables à l'accès des femmes à la terre sont adoptées.

La consécration du principe de non-discrimination

Le principe de la non-discrimination est le corollaire et la conséquence logique de celui de l'égalité. Au Burkina Faso ce principe est reconnu comme étant un droit fondamental et est consacré par divers textes aussi bien nationaux qu'internationaux auxquels le pays est parti.

Au plan national, l'un des premiers instruments qui consacre ce principe est la constitution. En effet, au terme de l'article 1^{er} de la constitution de juin 1991:

« *Tous les burkinabè naissent libres et égaux en droits. Tous ont une égale vocation à jouir de tous les droits et de toutes les libertés garantis par la présente Constitution. Les discriminations de toutes sortes, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la région, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la caste, les opinions politiques, la fortune et la naissance, sont prohibées* »⁴⁵. Le droit à la terre étant un droit garanti au Burkina Faso, il découle donc de l'article 1^{er} précité que la jouissance de ce droit appartient à tous les Burkinabè sans discrimination aucune. Ainsi donc les femmes et les hommes jouissent de ce droit au même titre dans les conditions fixées par la loi. En plus de l'article 1^{er}, il convient de noter l'article 15 qui garantit la propriété⁴⁶, en tant que droit économique fondamental, aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Cet article, en principe, interdit de facto les restrictions coutumières du droit de la femme à la terre. La constitution étant la norme fondamentale, la consécration générale de l'égalité et l'interdiction de toutes les formes de discrimination comme l'on vient de le voir va concerner également le droit à la terre, consacrant de *facto* le droit des femmes à la terre. Au plan infra constitutionnel, l'on peut noter essentiellement que les textes juridiques consacrent de façon générale un accès équitable à la terre et interdisent toutes formes de discrimination y relative. A cet effet, la loi n°034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso⁴⁷ qui est le principal instrument juridique régissant les questions foncières, dispose en son article 34 alinéa 1^{er} que « *la politique agraire doit notamment assurer: l'accès équitable et sécurisé de tous les acteurs à la terre rurale* »⁴⁸. En outre, la loi 034-2009/AN, portant régime foncier rural⁴⁹ dispose en son article 1^{er} que « *la présente loi vise à: assurer un accès équitable aux terres rurales (...)* »⁵⁰. En son article 7 alinéa 1 et 2, elle réaffirme l'accès équitable aux terres rurales en indiquant qu'il doit être garanti par la politique nationale de sécurisation foncière. Enfin, il convient de no-

⁴⁵ Art. 1^{er} de la Constitution du 2 juin 1991, promulguée par Kiti an VII du 11 juin 1991, J.O.B.F. du 13 juin 1991, p. 794.

⁴⁶ *Idem*, Art. 15.

⁴⁷ Loi n°034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso du 2 juillet 2012, promulguée par le décret n° 2012-716/PRES du 6 septembre 2012.

⁴⁸ Art. 34, al.1, Loi n°034-2012/AN portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso du 2 juillet 2012.

⁴⁹ Loi n°034-2009/AN portant régime foncier rural, du 16 juin 2009.

⁵⁰ *Idem*, Art. 1^{er}.

ter la loi n°070-2015/CNT portant loi d'orientation Agro-Sylvio-Pastorale, halieutique et faunique au Burkina Faso⁵¹. Cette loi consacre également en son article 9 le droit d'accès égal (aux ressources naturelles) sans aucune discrimination, notamment fondée sur le sexe. En son article 10, elle entend assurer une participation équitable aux femmes. Il en découle donc, qu'il existe au plan national une garantie normative constante du droit de la femme à la terre.

Au plan international et régional, le Burkina Faso est notamment parti à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée en 1987 et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relative aux droits de la femme en Afrique adoptée en juillet 2003. Ces textes d'une portée internationale appartenant au bloc de constitutionnalité Burkinabè, interdisent toutes formes de discriminations fondées sur le sexe. Conscient des difficultés d'application que peut rencontrer de tels droits au Burkina Faso, compte tenu du statut de personne vulnérable de la femme et des pesanteurs socio-culturelles, le législateur recourt à la discrimination positive en sa faveur concernant le droit à la terre.

La consécration d'une discrimination positive en faveur des femmes

Au Burkina Faso, nous venons de le voir, les textes juridiques relatifs aux questions foncières font de l'égalité, le gouvernail du droit à la terre. Ce principe d'égalité est conjugué au côté de celui d'équité, qui au terme de la loi 070-2015/CNT est appréhendé comme un « *traitement juste, raisonnable de tous les citoyens, notamment de la même manière s'ils sont dans des situations identiques, selon le principe de l'égalité de droits, mais également en accordant des droits spécifiques aux groupes sociaux dont la situation est désavantageuse* »⁵². Les groupes sociaux dont la situation est désavantageuse renvoient à la notion de personnes vulnérables. Les femmes sont considérées comme telle⁵³ dans la législation foncière Burkinabè et bénéficient à cet égard d'aménagements permettant de redresser la pente, d'où la notion de discrimination positive. A cet égard l'article 75 de la loi 034-2009 sur le foncier rural prévoit que « *L'Etat et les collectivités territoriales peuvent organiser des programmes spéciaux d'attribution à titre individuel ou*

⁵¹ Loi n°070-2015/CNT portant loi d'orientation Agro-Sylvio-Pastorale, halieutique et faunique au Burkina Faso, du 22 octobre 2015.

⁵² Loi n°070-2015/CNT, Op. Cit, Art. 5.

⁵³ *Idem*, Art. 8, al. 3.

collectif de terres rurales aménagées de leurs domaines fonciers ruraux respectifs au profit des groupes de producteurs ruraux défavorisés tels que les petits producteurs agricoles, les femmes, les jeunes et les éleveurs. Le pourcentage de terres à réserver par l'Etat pour les programmes spéciaux d'attribution prévus au présent article est déterminé par voie réglementaire pour chaque aménagement »⁵⁴. En outre, l'article 106 de la loi n°070-2015 prévoit en son alinéa 1^{er} que l'Etat et les collectivités territoriales favorisent les groupes vulnérables dont les femmes et les jeunes dans l'accès aux terres destinées aux activités agro-sylvo-pastorales, halieutiques et fauniques. En ses alinéas 2 et 3, il dispose successivement qu'« *Ils (Etat et collectivités territoriales) instituent, à cet effet, en faveur des groupes vulnérables notamment les femmes et les jeunes exploitants, un quota de 30% au moins des terres aménagées de l'Etat et des collectivités territoriales* »⁵⁵ et qu'« *Ils (Etat et collectivités territoriales) organisent au profit de ces groupes vulnérables, des programmes spéciaux d'attribution à titre individuel ou collectif de terres rurales aménagées de leurs domaines fonciers ruraux respectifs* »⁵⁶. Il s'agit là, à en point douter d'aménagements favorables au droit des femmes à la terre, dans la mesure où l'Etat et les collectivités se voient obligés d'affecter aux couches vulnérables dont les femmes un quota précis, d'au moins 30%, de ses terres aménagées. En plus de ces dispositions légales qui priorisent l'accès des femmes à la terre, des politiques publiques ont été adoptées en vue de rendre effective ce droit.

Au titre de ces politiques publiques, l'on peut noter la Politique Nationale Genre⁵⁷ adoptée en 2009 et devant couvrir la période 2009-2019. Le genre y est appréhendé « *sous l'angle des inégalités et des disparités entre hommes et femmes en examinant les différentes catégories sociales dans le but d'une plus grande justice sociale et d'un développement équitable* ». Elle vise à réduire voir éteindre les inégalités entre hommes et femmes dans tous les domaines dont celui du droit à la terre. Elle conduit, en ce qui concerne le droit à la terre, à adopter des politiques favorables aux droits des femmes à la terre. En outre, il faut noter la Politique

⁵⁴ Loi n°034-2009/AN, Op. Cit, Art. 75.

⁵⁵ Loi n°070-2015/CNT, Op. Cit, Art. 106, al. 2.

⁵⁶ Loi n°070-2015/CNT, Op. Cit, Art. 106, al. 3.

⁵⁷ Décret n°2009-672/PRES/PM/MEF/MPF portant adoption du document de politique nationale genre, 07 octobre 2009, publié au J.O. n°45 du 5 novembre 2009.

Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural⁵⁸ (PNSFMR), dont l'un des principes généraux est «*La prise en compte du genre, des besoins et préoccupations des groupes vulnérables*». Il convient enfin de noter les cahiers de charges adoptés par décret 2012-706 / PRES / PM / MAH / MEF / MATDS / MEDD / MRA du 06 septembre 2012, portant adoption d'un cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation des terres aménagées pour cultures fluviales. Ce mécanisme institut la surreprésentation des organisations féminines dans les commissions d'attribution des terres, aussi bien pour les terres aménagées de types

hydro-agricoles que les terres aménagées pour les cultures fluviales. Les organisations féminines y sont représentées par deux représentants contre un représentant pour les autres structures. Au regard de ce qui précède, l'on peut à juste titre convenir que la législation Burkinabè en matière de droit des femmes à la terre est avant-gardiste, même s'il faut convenir également que son effectivité est problématique.

Une effectivité problématique

La loi ne se suffit pas à elle-même pour être appliquée. Elle a besoin, pour ce faire, d'une adhésion du groupement humain dont elle a vocation à régir les interactions (de cela dépend sa légitimité), adhésion qui elle-même dépend des considérations socio-culturelles du groupement humain en question. Elle a également besoin d'une cohérence d'ensemble de sorte à être opérante. Le droit des femmes à la terre au Burkina Faso est confronté d'une part, aux représentations socio-culturelles et anthropologiques de la terre (A) et d'autre part, à la dualité du régime juridique s'appliquant au foncier (B).

Le rapport à la terre: considérations socio-culturelles et anthropologiques

«*Le droit est un langage en soi, où le sens commun peut être source de malentendu*»⁵⁹. Le droit ne saurait de ce fait être circonscrit au seul droit positif, mais devrait également prendre en compte «*l'ensemble des pratiques juridiques, y*

⁵⁸ Décret n°2007-610/PRES/PM/MAHRH portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, 04 octobre 2007. Puis son plan d'application adopté par Décret n°2012-981/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/ portant adoption du plan d'action de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural, 13 décembre 2012.

⁵⁹ C. PLANCON, «*Droit, foncier et développement: les enjeux de la notion de propriété, étude de cas au Sénégal*», Op. Cit. p. 837.

compris issues des droits traditionnels »⁶⁰. Au Burkina Faso comme dans la plupart des pays Africain, selon les us et les coutumes, la terre est appréhendée comme une entité spirituelle. En tant que telle, elle n'appartient en principe à personne pris individuellement mais plutôt à un groupement humain (divisé en familles) qui, elle-même n'en a que la gestion temporaire en attendant de la léguer aux générations futures. De ce fait, la terre n'est pas considérée comme un objet pouvant faire l'objet d'appropriation absolue, mais plutôt comme un lieu où s'exercent des droits tel qu'indiqué par Joseph Comby. Il s'agit donc d'un bien collectif appartenant à des familles à l'intérieur desquelles, elle circule de génération en génération de père à fils par voie d'héritage, dans la mesure où la société est patriarcale. La situation du chef de famille notamment du père est relativement comparable à celui de propriétaire à la seule différence qu'il ne peut pas aliéner de façon définitive le bien puisqu'il doit le transmettre à ses descendants males. De fait, la femme est exclue, du fait qu'elle est originaire d'un autre lignage.

Selon le droit traditionnel, l'héritage est le principal mode d'accès à la terre et ce mode exclu de fait les femmes. Toutefois, l'héritage n'est pas le seul mode d'accès à la terre. Il existe en d'autres qui se présentent plutôt sous la forme de droit d'usage. Il s'agit du prêt de terre et de la location de terre. Ce sont par ces deux derniers procédés que les femmes ont accès à la terre. Elles bénéficient de la part de leurs maris ou de leurs enfants d'un droit d'usage de la terre. A cet effet, il leurs sont attribué une partie des terres familiales, qu'elles utilisent pour leurs propres cultures. « *Ainsi, en général, les femmes n'ont pas de droit d'appropriation mais seulement une « autorisation », une tolérance aux fins d'exploitation des terres, sans plus* »⁶¹. A l'époque moderne, ce droit d'usage montre ses limites et propulse la problématique de la sécurisation des possessions foncières des femmes remettant ainsi en cause leur droit à la terre. La coexistence de ce droit traditionnel avec le droit moderne dans la législation foncière Burkinabè, jette comme un voile sur le droit des femmes à la terre au Burkina Faso.

La dualité du régime juridique foncier

⁶⁰ *Idem*, p. 838.

⁶¹ CRDI, « L'accès des femmes à la terre en Afrique de l'Ouest: problématique et pistes de solutions au Sénégal et au Burkina Faso », table ronde de Mbour, 2-4 juillet 2008, p. 11, disponible en ligne sur le lien: www.idrc.ca, consulté le 16 Août 2019.

Au Burkina Faso, il y'a une dualité du régime juridique foncier se traduisant par la cohabitation du droit moderne et des pratiques ou droits traditionnels dans la législation foncière. Cette cohabitation commence avec la loi n°77/60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la république de Haute Volta et le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française (AOF). A l'avènement de la révolution du 4 Août 1984 interviendra une rupture de cette cohabitation avec l'ordonnance N°84-050/CNR/PRES portant réorganisation Foncière et Agraire (RAF) et son décret d'application N°85-404/CNR/PRES du 4 Août 1985. Cette ordonnance dissout les droits fonciers coutumiers qui seront réhabilités par la loi n°014/96/ADP portant RAF au Burkina Faso du 23 mai 1996. Même si les textes ont pris le soin d'affirmer le principe de la non-discrimination, dans la pratique il continu d'avoir une négation du droit des femmes à la terre en milieu rural, favorisée par la loi elle-même. Deux mécanismes institués par la loi permettent de s'en rendre compte.

La loi 034-2009 institue les chartes foncières locales qui ont vocation à la préciser et à l'adapter « *aux particularités du milieu rural et à la spécificité des besoins locaux* »⁶². Il en découle donc que la loi sur le foncier rural doit être adaptée aux pratiques traditionnelles sur le foncier. Il y'a ici une volonté claire de faire primer le droit coutumier sur celui moderne en fonction des zones, puisque les pratiques diffèrent d'une zone rurale à une autre. Ces chartes foncières, précisent l'article 13 de ladite loi, « *déterminent au niveau local, les règles particulières relatives: au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale ; (...)* »⁶³. La mention de la notion « d'usages positifs » peut certes conduire à relativiser l'impact négatif que pourrait avoir ces chartes sur le droit des femmes à la terre, mais il s'agit d'une notion au contenu imprécis et les conditions d'élaboration⁶⁴ et d'adoption⁶⁵ de ces chartes présentent de sérieux risques de négation du droits des femmes à la terre. En plus des chartes foncières, la loi 034-2009

⁶² Loi n°034-2009/AN, *Op. Cit.*, Art. 11.

⁶³ *Idem*, Art. 13.

⁶⁴ Voir. Art. 15 et 16 de la Loi n°034-2009/AN, *Op. Cit.* Au terme de l'article 15 ces chartes peuvent être initiées soit au niveau villageois, inter villageois ou communal. L'art. 16 indique les personnes qui de plein droit sont impliquées dans le processus d'élaboration, parmi lesquelles les représentants des autorités coutumières et traditionnels. A l'évidence dans un tel contexte, l'exclusion du droit des femmes à la terre ne saurait être envisagée comme un usage négatif.

⁶⁵ Art. 19, Loi n°034-2009/AN, *Op. Cit.*, au terme de cet article « les chartes foncières locales élaborées au niveau villageois sont adoptées en Assemblée villageoise ou inter villageoise ».

institue les commissions foncières villageoises qui ont vocation à contribuer à la sécurisation foncière au niveau local⁶⁶. La composition de ces commissions n'offre pas de véritables garanties pour le respect du droit des femmes à la terre⁶⁷.

En milieu rural, le droit moderne est confronté au droit coutumier avec une nette prédominance de ce dernier. Il en résulte qu'en milieu rural « *les femmes ont accès à la terre selon les règles coutumières – ceci implique une relation sociale inégale, de dépendance, négociée et précaire pour la femme* »⁶⁸. La prédominance du droit coutumier aboutit au fait que les femmes ont accès à la terres aux fins de productions agricoles sans pouvoir disposer de la pleine propriété sur ces terres.

Conclusion

La persistance à maintenir le droit coutumier dans la législation foncière est à l'évidence une expression de la légitimité de ces pratiques. Pourtant cette cohabitation avec le droit moderne, nous l'avons vue, constitue en soi un obstacle majeur aux droits des femmes à la terre, analysé sous l'angle purement civiliste. Elle conduit dans la pratique à conférer aux femmes un droit d'accès et d'exploitation de la terre, sans pour autant disposer de la pleine propriété sur ces terres. Les femmes se retrouvent dans la même situation que l'*usufruitier* dont les droits sont limités à l'usage qu'elles peuvent faire de la terre et aux bénéfices qu'elles peuvent tirer de cet usage. L'affirmation du principe de l'égalité et l'interdiction de la discrimination, dans un tel contexte, s'apparente à des formulations purement décoratives ou moralisantes. En croyant trouver l'équilibre en faisant cohabiter le droit moderne et le droit coutumier, le législateur ne semble n'avoir rien fait d'autre que d'affirmer d'avantage le droit coutumier. Il s'embles'êtrerefusé de choisir,

⁶⁶ Art. 83, Loi n°034-2009/AN, *Op. Cit.*

⁶⁷ *Idem*, Art. 81. Ces commissions comprennent « de plein droit les autorités coutumières et traditionnelles villageoises chargées du foncier ou leurs représentants ». Etant les dépositaires des coutumes et traditions, ayant pour missions la préservation desdites coutumes et traditions et compte tenu de leurs influence au niveau local, la présence des chefs traditionnels et coutumiers aura de fait une influence négative sur le droit des femmes à la terre.

⁶⁸ F. B. YODA, « Etat des lieux au Burkina Faso: Contribution des Organisations de la société Civile à la promotion des droits fonciers des femmes », in *CRDI*, « L'accès des femmes à la terre en Afrique de l'Ouest: problématique et pistes de solutions au Sénégal et au Burkina Faso », table ronde de Mbour, 2-4 juillet 2008, p. 26, disponible en ligne sur le lien: www.idrc.ca, consulté le 16 Août 2019.

mais ce refus de choisir semble en lui-même un choix assez claire. Mais avait-il d'autres choix ? Toutefois, il y'a de sérieux raisons d'espérer à un changement de paradigme, compte tenu de l'émergence rapide et avec pleine de vigueur de la notion de genre qui inondes les politiques publiques au Burkina Faso.

LES CONFLITS LIÉS À LA TERRE ET LES MÉCANISMES DE RÉOLUTION AU MALI: QUEL DROIT À INVENTER ?

Dr. Mamadou Nientao⁶⁹

Sommaire

Introduction, la typologie des conflits (entre personnes, entre villages ou communautés), les mécanismes de résolution, conclusion.

Résumé

Au Mali comme ailleurs, les dimensions de conflits liés à la terre relèvent de divers domaines, économique, politique, sociohistorique, juridique, etc.

Ces conflits, opposent le plus souvent les membres d'un même lignage⁷⁰ d'autres opposants les villages ou les communautés.

Cependant, pour comprendre les dynamiques de ces conflits et élaborer des stratégies d'intervention efficaces, l'on ne peut se contenter de faire le lien entre la question de l'accès à la terre, à sa gestion ou à son utilisation d'une part, et, de l'autre, les tensions éventuelles ou la violence pouvant en résulter, d'autre part. Les terres agricoles sont convoitées par tous⁷¹. Elles sont objet de compétition entre les populations. Cette compétition prend des formes diverses dont celle du conflit, armé ou non, pour les droits de propriété, de contrôle, d'accès ou d'usage des superficies culturales. Ainsi, les revendications terraines constituent une des grandes causes de l'actuelle crise sécuritaire qui secoue le centre du pays.

Ainsi, l'esprit de cette présente communication est de partir des pratiques foncières, proposer un modèle juridiquement acceptable qui soit à la fois légitimer par les populations et légaliser par l'Etat.

Mots clés : terre, foncier agricole, conflit foncier, droit coutumier, sécurisation foncière.

⁶⁹ Docteur en Droit International Public, Enseignant-Chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako (Mali).

⁷⁰ Les personnes ayant les mêmes ancêtres, dans la tradition malienne surtout dans les zone de culture, on rencontre les grandes familles, parfois, tout un village peut appartenir un seul descendant direct ou indirect. Ceux qui opposent les membres d'une même famille ont l'avantage d'être résolus par les mécanismes institutionnels comme la justice ou les conseils de famille ou de village, d'autres opposants les villages ou les communautés connaissent un usage de la violence sans précédent.

⁷¹ V. Calabresi, G. Melamed, A. D, *Property Rules, « Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral »*, Harvard Law Review, vol.85, n°6, 1972, p. 1089-1128.

1. Introduction

La terre, espace partagé entre plusieurs systèmes d'activités (agricultures, pêche, élevage) se trouve au cœur de tous les enjeux au Mali.

L'économie du Mali repose essentiellement sur le secteur rural (agriculture, élevage, foresterie et pêche). Il occupe plus de 80% de la population active et contribue en moyenne pour 40 à 45% au PIB avec un taux de croissance moyenne de 3,6% par an⁷². L'agriculture est sans doute l'activité la plus pratiquée, elle est essentiellement une agriculture familiale et rurale (même s'il existe de plus en plus diverses formes de productions semi-urbaines ou urbaines) développée autour des exploitations agricoles familiales.

La pression démographique et les sécheresses ont accru la compétition pour l'accès des ressources naturelles dont dépendent les populations.

Dans cette partie de l'Afrique, où coexiste une mosaïque de systèmes juridiques qui sont à la fois coutumier, moderne et religieux, auxquels, il faut ajouter la diversité culturelle des populations.

Les conflits liés à la terre⁷³ au Mali ont connu leurs proliférations depuis un certain moment, ils figurent parmi les difficultés les plus complexes auxquels se trouvent confrontés les gouvernements actuellement, qui sont, aussi une préoccupation de la communauté internationale.

En Afrique de l'Ouest rurale, la question foncière⁷⁴ se caractérise par une marchandisation croissante et une compétition accrue entre acteurs (entre ruraux et

⁷² Politique Foncière Agricole du Mali, Ministère du Développement rural, avril 2014, p. 4

⁷³ Dans une large mesure, le conflit peut être comme: « *un affrontement ou heurt intentionnel entre deux êtres ou groupes de même espèce qui manifestent les uns à l'égard des autres une intention hostile, en général à propos d'un droit, et qui pour maintenir, affirmer ou rétablir le droit essaient de briser la résistance de l'autre, éventuellement par le recours à la violence, laquelle peut le cas échéant tendre à l'anéantissement physique de l'autre* », voir Freund, J, *Sociologie du conflit*, PUF, Paris, 1983, p.65. Los conflictos de tierra, por tanto, son una reaccion colectiva contra la concentracion de la tierra y contra los mecanismos legales e ilegales que frenan el acceso a ella, voir Riquelme, Q, *Los sin tierra en Paraguay, conflictos agrarios y movimiento campesino*, consejo latino americano de ciencias sociales, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 8

⁷⁴ Cet article concerne le foncier à vocation agricole, il s'agit de toute surface sur laquelle sont menées des activités agricoles, la terre agricole est l'ensemble des terres occupées par les activités Agricoles, pastorales, sylvicoles ou piscicoles ou destinées à accueillir l'une ou l'autre de ces activités, voir l'article 3.1 et 6 de la loi n°2017- 001/Du 11avril 2017 portant sur le foncier agricole, accessible sur <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Loi-2017-01-foncier-agricole.pdf>.

urbains investissant dans la terre), peu ou mal régulée du fait des évolutions sociales et économiques, des contradictions des politiques publiques et des défaillances des systèmes d'arbitrage sur les conflits⁷⁵.

2. La typologie des conflits fonciers au Mali

Depuis des siècles, sociétés et Etats ont utilisé certaines ressources naturelles afin de promouvoir leurs intérêts et de poursuivre leurs objectifs politiques.

Le contrôle sur les ressources naturelles ou leur utilisation est également un facteur important de tensions, voire de conflits entre groupes sociaux, qu'il s'agisse de ressources non renouvelables comme les diamants, ou de ressources renouvelables telles que l'eau ou la terre⁷⁶.

Le Mali recèle de grandes potentialités agro-sylvo-pastorales, forestières et halieutiques. Pour ce qui concerne la production, le potentiel des espaces physiques est globalement estimé à 46, 6 millions d'hectares, dont 12,2 millions d'ha de terres Agricoles, 30 millions d'ha de pâturage, 3,3 millions de réserve de faune, 1,1 million de réserve forestière. La superficie des zones cultivables et inondables est estimée à 2,2 millions d'hectares⁷⁷.

Les conflits liés à la terre sont de nature différente et d'acteurs différents. La problématique de la terre relève d'abord de la propriété et également les effets et droits de cette propriété, de l'autre les titulaires de ce droit.

Cependant, ces conflits fonciers prennent diverses formes selon qu'il s'agisse de conflits opposants les membres d'une même famille autour d'une question de succession ou des membres de différentes familles, de différents villages ou de groupes de différents villages qui se disputent les droits sur des superficies déterminées.

Deux attributs focalisent l'attention des auteurs: le degré d'exclusivité que le droit confère au titulaire de l'usage considéré et le degré de transférabilité du droit

⁷⁵ Chauvau, J-P, Colin, J-P, Jacob, J-P, Delville, P-L, Le Meurt, P-Y, mode d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politique foncières en Afrique de l'Ouest, IIED, 2006, p. 1

⁷⁶ Goetschel, L, Péclard, D, « *les conflits liés aux ressources naturelles. Résultats de recherches et perspectives* », Annuaire suisse de politique de développement, avril 2009. URL: <http://journals.openedition.org/aspd/255>.

⁷⁷ Politique Foncière agricole du Mali, *op. cit.*, p. 4

(c'est-à-dire la possibilité de le céder-avec une contrepartie librement négociée - à un tiers⁷⁸).

En pratique, les conflits fonciers prennent leur origine dans l'insuffisance des terres propres aux cultures, à la pêche et aux pâturages, la mauvaise régulation des usages concurrentiels sur les mêmes espaces et ressources. Prenons l'exemple du delta intérieur du Niger, surtout dans la région de Mopti⁷⁹, les conflits fonciers sont liés à la pratique du droit de propriété traditionnel de quelques poignées de familles sur de vastes domaines fonciers au détriment de la majorité des autres acteurs présents.

La diversité des conflits, dont il faut tenir compte du facteur humain, est aussi liée à la nature de l'organisation sociale qui est fondée sur la prise en compte des liens de sang, la prééminence des aînés sur les cadets, des hommes sur les femmes et dans une certaine mesure, le statut d'autochtone ou d'étranger. Face à ce pluralisme de système et de fait, la loi reconnaît également deux modalités d'accès à⁸⁰ la terre au Mali, qui sont :

- L'accès à travers les modes mis en place par le CDF⁸¹,

⁷⁸ Caron, A, Torre, A, *les conflits d'usage dans les espaces ruraux. Une analyse économique*, in Perrier-Cornet Ph. (ed.), *A qui appartient l'espace rural?*, 2002 Eds de l'Aube, p. 12

⁷⁹ Politique Foncière Agricole du Mali, *op, ci*, p. 10

⁸⁰ Sur cette question, voir, Camara, B, accès à la terre et sécurité foncière, synthèse, septembre 2012, accessible sur <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/view/acces-la-terre-et-scurit-foncire-loffice-du-niger/>. Voir aussi, Mariluz Urquijo, J-M, *el regimen de la tierra en el derecho indiano*, éd, Perrot, Buenos Aires, 1968, p. 20, Besson, E, *les livres fonciers et la reforme hypothécaire: étude historique et critique sur la publicité des transmissions immobilières en France et à l'étranger depuis les origines jusqu'à nos jours*, éd, Delamote, Paris, 1891, Gomez, J-S, *Castilla en escombros, los derechos del hambre y los del hambre*, instituto de estudios de administracion local, Madrid, 1978, Balon, J, *les fondements du régime foncier au moyen-Age, depuis la chute de l'empire romain en occident, étude de dogmatique et d'histoire du droit*, éd, Nauwelaerts, Bruxelles, 1954

⁸¹ Selon l'article 35 de l'ordonnance n°00-027 du 22 mars 2000, portant code domanial et foncier (CDF), que les terrains du domaine privé de l'Etat sont attribués selon un certain nombre de modalités, à savoir, la concession rurale, la cession, la location et l'affectation. En fonction des modalités, les documents délivrés peuvent être différents. Ils vont du titre précaire au titre foncier qui est le titre définitif de propriété privée individuelle. Voir le texte sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2000-domanial-et-foncier-MAJ-2002.pdf>.

- L'accès à travers les dispositifs coutumiers (accès intra lignager, prêt, don, etc⁸²).

Ces procédés d'acquisition de la terre nous éclairent aussi la nature des types de conflits. Pour les premiers, les conflits entre les personnes de même famille sont fréquents, auxquels il faut ajouter ceux liés à la spéculation foncière⁸³. Pendant longtemps, les organisations paysannes dénoncé cette pratique et ont alerté de première heure les autorités compétentes⁸⁴.

Les conflits fonciers entre personnes

Nous avons précédemment évoqué qu'au centre des questions foncières se trouvent le droit de la propriété et la jouissance de ce droit.

Parmi les deux moyens d'acquisition des terres agricoles, ceux liés à la procédure coutumière prime sur les méthodes modernes, et la quasi-totalité de celles-ci sont des héritages.

La société malienne dans son ensemble repose sur le principe de la solidarité, qui fait que le propriétaire d'une terre peut facilement la prêter⁸⁵ à son voisin.

L'article 15 de la loi n°2017- 001/ du 11 avril 2017 Portant Sur Le Foncier Agricole reconnaît ce mode de transaction foncière entre les particuliers en ces termes: « *les transactions peuvent se faire sous forme de donation, de prêt, de*

⁸² Les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés, voir les articles 43, 44, 45, 46, 47 et 48 du CDF.

⁸³ Cette question est actuelle et probante au Mali, puisque de nombreux agriculteurs sont privés de leurs terres au profit des investisseurs étrangers ou des commerçants nationaux. Selon un ancien ministre du domaine et des affaires foncières, Me Mohamed Aly Bathily, les spéculateurs fonciers sont arrivés à décaisser courant 2015 plus de 1534 milliards de francs CFA des Banques pour juste des fins de luxes personnels (maisons, voitures et voyages de luxe). Soit presque le montant du Budget national 2016 accaparé par une poignée d'individus en complicité avec certains agents de ces Banques et des domaines au détriment des pauvres paysans qui se voient spoliés de leurs terres agricoles, il ajoute au cours d'une autre conférence que le droit foncier est ignoré et par les autorités en charge de sa gestion et aussi les juges chargés de trancher en cas de conflit. Voir le quotidien le combat dans sa parution du 11 octobre 2016.

⁸⁴ V. <https://mali7.net/2016/08/09/office-du-niger-la-spculation-foncire-menace-lagriculture-familiale/>.

⁸⁵ Il faut noter que ces prêts fonciers peuvent durer souvent pendant plusieurs générations, dans la plupart des cas, les liens (familiaux, amicaux) existent entre les deux familles.

*location, de métayage, de bail ordinaire ou emphytéotique, de bail avec promesse de vente ou de cession*⁸⁶ ».

Le conflit apparaît lorsqu'après le décès d'un ou les deux, les ayants droits du propriétaire premier revendiquent ou ceux du second contestent et se disent vrais propriétaires. D'autre part, le conflit peut naître lorsque le prêt⁸⁷ à la base se transforme en donation⁸⁸ ce qui n'était pas prévu à la base⁸⁹.

D'autres conflits fonciers dans la communauté concernent la répartition de la terre héritée, en particulier dans le cas de mariages polygames (ce problème est général pour tous les conflits fonciers, qu'ils soient de nature agricole ou à usage d'habitation), et la délimitation des parcelles. La religion de la majorité des maliens est l'islam, ce qui leurs confère d'épouser plusieurs femmes, la polygamie. Le conflit apparaît le plus souvent après la mort du père, alors, chacun des enfants revendique, cette question devient compliquée surtout si nous savons que le testament est une pratique rare dans la société malienne.

Ces conflits sont souvent difficiles à résoudre, et particulièrement quand les parties en conflit tendent à continuer la poursuite judiciaire.

Cela devient aussi une affaire compliquée pour les individus d'exiger la justice.

⁸⁶ Un peu plus loin, l'article 17 précise et écarte toute ambiguïté, et s'oppose à l'ancienne méthode des transactions du foncier non immatriculé, il dispose, « Toute transaction sur des terres, objet d'une détention ou d'une possession collective, est soumise à l'autorisation préalable du Conseil de Famille concerné.

Ledit Conseil de Famille est composé de tous les ayant droits.

L'autorisation, recueillie à l'effet de l'alinéa 1^{er} du présent article, est consignée dans un procès-verbal de réunion, dont copie est jointe à l'acte de transaction ». Par cette disposition, la loi entend formaliser les transactions en vue d'éviter les conflits éventuels.

⁸⁷ Le prêt des terres agricoles consiste en la mise à disposition d'une terre agricole sans contrepartie, conformément aux règles et pratiques coutumières pour une période déterminée, voir article 21 de loi portant sur le foncier agricole.

⁸⁸ La donation de la terre agricole consiste en un transfert de la propriété d'une terre agricole sans contrepartie et conformément aux règles et pratiques coutumières. Elle entraîne le transfert de tous les droits sur la parcelle objet de la donation, voir art 20 de la loi sur le foncier agricole.

⁸⁹ Plusieurs conflits sont également liés à ce phénomène, des prêts sont devenus des dons au fil du temps, ici, la manifestation est différente du prêt, pour les conflits liés aux prêts, le deuxième ne reconnaît aucune propriété précédente, et par contre dans le cas de la donation, les deux parties sont unanimes sur un pacte antérieur, mais, il sont opposés sur la nature du pacte, la première partie évoque l'idée d'une juste utilisation (*l'usus*) et pas la *proprietas* et l'autre partie avance une thèse de donation purement et simplement.

Une autre catégorie de conflits entre personne existe, dans les régions agricoles, elle consiste à s'accaparer la terre des personnes vulnérables, soit des orphelins ou des veuves, après le décès du chef de famille.

Pire, il est frappant de voir que ces personnes vulnérables sont souvent victimes⁹⁰ de leur propre parenté⁹¹.

La structuration socio-foncière dans les différentes zones, reflet pour une large part des systèmes de production et des us et coutumes locales, revêt de nombreuses similitudes du point de vue des principes coutumiers, avec toutefois une grande variété de « niches socio-foncières » et de pratiques, liées aux spécificités socio-historiques locales⁹².

Les conflits fonciers opposant des villages ou des communautés

Ces conflits entre villages concernent souvent des superficies importantes. Ils peuvent aussi éclater autour des questions de limites des champs.

Au Mali, rappelons qu'il existe un divorce complet entre le droit et le fait, le régime foncier relève tant d'incohérence et de souplesse qu'on a l'impression que la loi manque de logique.

Contrairement à ces conflits internes aux familles, les conflits fonciers qui opposent les villages ou des groupes de villages prennent des proportions le plus souvent incontrôlées.

Les conflits entre villages opposés se transforment vite en conflits armés (armes blanches mais aussi armes à feu), leurs conséquences peuvent être très lourdes. Ces affrontements causent des pertes en vies humaines et des blessures pas seulement physiques mais psychologiques qui s'inscrivent dans la mémoire des groupes ou des villages qui s'opposent. Ce sont des conflits passibles de transcender les frontières générationnelles et les hostilités initiées par les pères peuvent être reprises par les enfants plusieurs décennies après.

⁹⁰ Dans certains cas, le retour d'un frère, parti longtemps dans d'autres régions du pays pour travailler, bouleverse les situations de tranquillité dans lesquelles se sont mis les frères restés dans le village ou dans le terroir. L'espace lui revenant ayant étant partagé entre ses frères restés au village, son retour implique une revendication de sa part de terres. Ce fait aussi constitue un problème majeur auquel la pratique se trouve confrontée.

⁹¹ Un exemple le plus frappant a été une femme qui n'a pas d'enfants, elle s'est vu expulser de son domicile et par la suite les frères de son mari défunt ont exproprié la bonne dame.

⁹² Politique foncière agricole, *op. cit.*, p. 9

Ces conflits s'inscrivent dans le temps puisque les rapports que les populations du delta intérieur ont établis avec la terre s'inscrivent dans des durées variables.

Cet aspect typique du divorce entre le fait et le droit dans le cas particulier du régime foncier prouve qu'il faut respecter les harmonies du droit si l'on veut que l'idéal juridique se transforme en réalité⁹³.

S'il est un domaine où l'analyse spatiale semble s'imposer c'est bien celui des tensions et des conflits de voisinage, entre autres dans les espaces ruraux.

Les conflits entre villages ont le plus souvent les mêmes origines que ceux qui opposent les personnes. Les communautés ont des liens très proches, parfois deux villages peuvent avoir les mêmes fondateurs, certains villages sont même formés à partir des campagnes d'agriculture.

Les membres de deux familles peuvent avoir les mêmes champs, le conflit survient quand la configuration d'une ou des deux change, ou lorsque l'un essaie d'exploiter le système judiciaire pour son propre intérêt, d'où la notion d'*injustice familiale*.

La notion d'*injustices familiales* semble appropriée aux perceptions sur la justice au niveau communautaire. De telles terminologies pourraient être utiles pour la facilitation des réflexions sur comment les gens eux-mêmes croient que l'état de justice pourrait être renforcé dans leur communauté, plutôt que de commencer par des termes juridiques abstraits⁹⁴.

Ces conflits, anciens, tiennent des terres convoitées, entre un nouveau et un occupant sur une portion du Bassin, ils sont fréquents également dans le delta intérieur⁹⁵.

⁹³ Ley, A, *le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-D'Ivoire*, LGDJ, Paris, 1972, p. 597

⁹⁴ Van Leeuwen, M, Haarten, L, *les conflits liés à la terre et les mécanismes locaux de résolutions des conflits au Burundi*, CED, CARITAS, Burundi, 2005, p. 10 accessible sur https://www.researchgate.net/publication/37789838_Les_conflits_lies_a_la_terre_et_les_mecanismes_locaux_de_resolution_des_conflits_au_Burundi.

⁹⁵ Sur les conflits dans cette région spécifique, voir rapport de, International Crisis Group sur la situation sécuritaire dans le centre du Mali sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/west-africa/mali/central-mali-uprising-making>.

A titre d'exemple, il faut rappeler le litige qui a opposé deux villages du cercle de Djenne dans la région de Mopti, il s'agit du différend foncier entre Mouгна et Kossouma⁹⁶.

Avec une vingtaine de morts, ce drame devenait le conflit foncier le plus meurtrier dans cette zone inondée du delta intérieur du Niger⁹⁷.

L'affrontement de juin 2016 était un épisode d'un vieux conflit qui a commencé en 1964 autour de la propriété coutumière sur des terres agricoles situées à environ 100 mètres du village de Mouгна. Les gens de Mouгна se disent propriétaires de ces terres qu'ils auraient prêtées à ceux de Kossouma. Quant aux gens de Kossouma, ils se disent être les premiers occupants de la région et d'avoir accueilli les fondateurs de Mouгна d'abord à Kossouma puis par acte d'hospitalité et de générosité leur avoir prêté des terres cultivables de l'autre côté du fleuve, dans la zone exondée.

Le contexte social des zone de culture au Mali, crée une espèce de relation entre dominant et dépendant. Dominants puisque les premiers détiennent plus de possibilité d'action sur les terres et sur les personnes auxquelles ils ont accordé l'accès aux terres. Dépendants puisque l'accès aux terres est fonction des premiers. De même que cet accès est soumis à un ensemble de pratiques, de règles et conduite dont le non-respect peut conduire au retrait de l'accès et donc à l'exclusion⁹⁸.

Les conflits fonciers représentent une large variété de types, dont des conflits entre frères ou cousins, des conflits résultant des legs contestés ou d'une légitimité contestée des enfants, et des conflits entre des femmes et des parentés qui s'opposent à ce que les femmes héritent⁹⁹.

3. Les mécanismes de résolution des conflits

Les modes de résolution s'apparentent le plus souvent à la nature du conflit qui oppose les protagonistes. Ici, il est important de rappeler les mécanismes locaux

⁹⁶ Nientao, M, *le régime juridique du fleuve Niger*, thèse, Université de Séville, 2019, p. 504

⁹⁷ V. Poudjougou, I, *Conflit pour et autour du foncier agricole a Djenné*, Mémoire de fin d'études, Master COMS, Analyse comparée des sociétés méditerranéennes, Université Mohamed VI Polytechnique, Faculté de gouvernance, sciences économiques et sociales, 2016-2017, p. 185.

⁹⁸ ibidem, p. 136-137

⁹⁹ Van Leeuwen, M, Haarten, L, *op, cit*, p.

avant les formes d'intervention de l'Etat. Pendant que le premier se fonde en premier lieu sur des conventions et des régulations coutumières, et aussi la religion, le dernier se base sur les législations de l'Etat.

Ainsi les conflits liés aux successions, au prêt entre membre d'une même famille, les habitants de différents lignages d'un même village relève de la première catégorie. Ils sont gérés selon des mécanismes spécifiques relevant de la coutume locale et la justice étatique reste le dernier recours.

Ces situations diffèrent des conflits qui portent sur les limites des champs, les prêts de terre remontant à plusieurs décennies entre deux villages, deux communautés d'un même village pratiquant des activités différentes comme agriculture et pastoralisme. Les conflits qui entrent dans cette deuxième catégorie sont plus complexes à résoudre et sont en train de connaître des mutations profondes avec les conflits armés que traverse la région du delta intérieur du Niger¹⁰⁰.

Nous allons prendre l'exemple d'une localité que nous connaissons mieux, d'où nous sommes originaire, le cercle le Djenné, pour les conflits concernant les membres d'une même famille, une première tentative est menée par les membres internes à la famille pour apaiser les tensions en appelant les parties au calme. Puis dans une seconde phase, les deux parties sont invitées à s'exprimer sur leurs motivations. Enfin, ceux qui mènent la médiation, qui sont en principe des aînés de la famille ou du lignage, disent comment d'autres problèmes similaires intervenus entre membres de la famille ou du lignage ont été résolus. Partant de ces exemples, ils proposent des solutions aux parties en conflits. Si ces solutions sont acceptées, le conflit est ainsi résolu. Cependant lorsque cette démarche échoue, les parties sont portées devant le Haut conseil islamique¹⁰¹ par un des membres de la famille ayant participé aux premières tentatives de résolution.

Il s'agit ici d'un système judiciaire traditionnel composé essentiellement de personnes âgées et respectées de leurs communautés d'appartenance, de leur quartier de résidence et le plus largement de l'ensemble de la ville concernée.

¹⁰⁰ Poudjougou, I, *op. cit.*, p. 158

¹⁰¹ Dans la ville de Djenné, est sollicité par divers conflits : conflits familiaux de succession concernant les biens mobiliers et immobiliers (litiges familiaux autour de la propriété des terres sur lesquelles sont bâties les maisons familiales) laissés en héritage par un chef de famille défunt, les conflits matrimoniaux entre les deux conjoints mais aussi entre les deux familles de ceux-ci, d'autres conflits sociaux qui peuvent intervenir dans le quartier.

Cette forme de revendication est gérée à l'aide d'un conseil interne à la famille regroupant les personnes plus âgées. Parfois, le conseil peut aussi s'élargir à d'autres personnes âgées et respectées du village ayant connu le père dont la succession est en question.

En ce qui concerne le deuxième cas de conflit, celui opposant un village à un autre ou un groupe de villages à d'autres groupes de villages, il se caractérise par une mobilisation forte. Ils s'expriment dans des dimensions larges allant souvent au-delà du contrôle des villages eux-mêmes, une fois que le conflit éclate. Dans certains cas, les acteurs entreprennent des démarches d'apaisement des deux parties avant de passer à l'étape de la résolution. Mais ces démarches aboutissent rarement à une entente dans le cas de conflits entre villages. Ces types de conflits conduisent à des affrontements armés entre villages ou groupes de villages. Leurs résolutions sont longues puisque dépendent des tribunaux et des bureaux des palais de justice.

Ainsi, privilégier la voie juridique pour sortir du conflit renvoie le règlement de ce dernier aux pouvoirs publics, ici représentés par la personne du juge¹⁰².

Pour une réponse durable aux conflits fonciers, le rôle des tribunaux ne doit pas consister exclusivement à arbitrer entre des parties en conflit en attribuant ou en précisant des droits. Le juge doit, en outre, déterminer la règle de protection des droits qui doit prévaloir, sachant qu'il existe au moins une alternative à la propriété, à savoir la règle de responsabilité, qui ne confère toutefois ni les mêmes prérogatives ni le même degré de protection aux titulaires du *propertyright* en question¹⁰³.

Sur cette question, le professeur Bakary note ceci, à l'occasion de la cérémonie de dédicace de son livre sur l'évolution des systèmes fonciers au Mali: « *les conflits fonciers se transportent de plus en plus devant les tribunaux qui montrent le plus souvent leurs limites car les décisions de justice ne peuvent pas le plus souvent être appliquées sur le terrain. À côté des traditionnels agriculteurs et pasteurs, apparaissent des organisations non gouvernementales nationales et internationales, des associations, des collectivités territoriales et des grands et petits privés exploitants agricoles*¹⁰⁴ ».

¹⁰² Nientao, M, *op. cit.*, p. 502

¹⁰³ *ibidem*

¹⁰⁴ V. <http://bamada.net/prof-bakary-camara-un-livre-sur-levolution-des-systemes-fonciers-au-mali>.

Cependant, toute négociation, fût-elle entre deux voisins bien disposés, fait référence à des bases légales, chacune des parties se trouvant en mesure de revendiquer, en tant que ressources pour l'action, des droits contre les prétentions ou les actes de l'autre. Dans ce contexte, le recours aux tribunaux (que l'on se retourne vers les juridictions administratives ou judiciaires) apparaît à la fois comme une étape plus tardive et plus formelle dans les tentatives de résolution des conflits et comme la sanction de l'échec des solutions négociées¹⁰⁵.

Force est de constater que les décisions de justice n'acquièrent pas le plus souvent solution « socialement » satisfaisante, et acceptable, du coup, il faut recréer un modèle car lorsque la société refuse une décision de justice, son application serait un défi ou un autre problème de justice.

On peut ainsi envisager de mettre en évidence et de qualifier tant la genèse et l'explosion de tensions locales révélatrices d'inégalités spatiales auxquelles sont susceptibles de correspondre des asymétries en termes de droits, que la multiplicité des solutions utilisées, parfois de manière conjointe, pour prévenir, apaiser, résorber ou trancher ces tensions. Le plus grand défi actuel réside dans la sécurisation foncière¹⁰⁶ surtout des droits coutumiers.

Ainsi, la sécurisation désigne, au sens juridique, la sauvegarde de droits acquis, la reconnaissance par le droit objectif (lois et règlements) de différents droits subjectifs détenus par les individus ou les groupes sociaux. En matière foncière, il désigne un processus de reconnaissance, d'affirmation et de protection des droits d'accès, d'extraction, de gestion, d'exclusion ou d'aliénation, de propriété ou d'usage de la terre et des ressources naturelles renouvelables qu'elle supporte. C'est pourquoi, la LOA prévoit l'élaboration d'une loi sur le foncier Agricole¹⁰⁷ qui aura pour but d'assurer la sécurisation foncière des exploitations familiales en priorité, de lutter contre la spéculation¹⁰⁸.

Il existe une réelle superposition des lois et règlements sur le foncier.

¹⁰⁵ Caron A. Torre, A., *Les conflits d'usage dans les espaces ruraux*. Une analyse économique, in Perrier-Cornet Ph. (ed.), *A qui appartient l'espace rural?*, Eds de l'Aube, 2002, p. 5.

¹⁰⁶ Selon l'article 3. 5 de la loi n°2017- 001/du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole, il s'agit de: l'ensemble des processus, mesures et actions de toutes natures visant à protéger les propriétaires, les possesseurs et les utilisateurs de terres agricoles contre toute contestation non fondée, trouble de jouissance de leur droit ou contre tout risque d'éviction non justifiée.

¹⁰⁷ Cette loi a été la loi n°2017- 001/du 11 avril 2017 portant sur le foncier agricole.

¹⁰⁸ Voir les recommandations des assises sur les Etats généraux du foncier, organisées à Bamako du 07 au 12 décembre 2009, voir <http://hubrural.org/Tenue-des-Etats-Generaux-du.html>.

Dans tous les pays coexistent le droit traditionnel et coutumier, le droit religieux et le droit moderne d'inspiration française ou anglaise selon le passé de chaque pays. En principe, en cas de conflit, le droit moderne prime sur celui de la religion ou de la coutume mais dans la pratique, le religieux et le traditionnel, l'emportent très souvent. L'esprit de ces différentes lois n'est pas le même et cela crée un problème sérieux dans la gestion du foncier.

La population rurale a toujours eu une difficulté pour avoir un accès légal sur sa terre. Les procédures de légalisation sont très coûteuses, et surtout elles sont incomprises par ces populations habituées depuis longtemps à des situations dites informelles ou coutumières¹⁰⁹.

4. Conclusion

L'expérience malienne a prouvé qu'une réglementation, pour avoir prise sur le réel et être de nature à empêcher le maintien ou la création d'une coutume ou d'une pratique parallèle au droit écrit, doit respecter trois harmonies: d'une part entre le droit des biens et le droit des personnes, d'autres part entre les règles de droit et les capacités des particuliers de les utiliser et enfin entre les règles de droit et le prix de revient de leur utilisation¹¹⁰.

De façon générale, au Mali, la principale cause de l'insécurité foncière source des conflits fonciers, réside dans les modes d'octroi des parcelles et à certains modes d'accès à la terre surtout dans les périmètres irrigués comme l'office du Niger, alors que certaines sont liées à des spéculations, le transport et la commercialisation des produits agricoles, par ailleurs ils sont liées à l'analphabétisme des exploitants agricoles. De cette étude, il faut souligner que la région de Mopti¹¹¹ connaît le plus grand nombre de conflit foncier.

¹⁰⁹ V. Chouquer, G, *les conflits fonciers*, FIEF, octobre 2012, file:///C:/Users/hp/Desktop/Conflits%20foncier%202.pdf.

¹¹⁰ *A fortiori*, le respect de ce triple ne suffit pas pour rendre efficace une réglementation. Encore, après avoir introduit une coordination entre les différents acteurs de la vie foncière, faut-il organiser un encadrement juridique suffisamment dense, comme dans les techniques de développement économique. En outre, il faut également contrôler le régime foncier pour éviter les tâtonnements et contradiction, pour ce faire, il sera judicieux d'unir le cadre juridique assortie d'application efficace et connu de tous. Il résulte également d'insérer une publicité du foncier agricole, voir Piedelièvre, S, *la publicité foncière*, traité de droit civil, LGDJ, 2000, Dagot, M, *la publicité foncière*, PUF, 1981.

¹¹¹ V. Cisse, S, « *Conflits fonciers en 5^{ème} Région: nature et résolution* », communication orale aux assises locales de Bandiagara, juillet 2008.

Pour renverser la tendance, des réformes doivent être mises en œuvre dans le domaine du droit foncier en général et de la propriété en particulier.

Or, ces droits sont ancrés dans des dynamiques sociales et historiques, et ils font sens dans des cadres de vie et des réseaux sociaux qui ne sauraient être modifiés du jour au lendemain. Par ailleurs, ils fonctionnent selon des logiques qui échappent aux politiques gouvernementales.

Toutefois, pour faire progresser la jurisprudence protectrice des milieux, il faut prendre acte de la lenteur et de la lourdeur des tribunaux judiciaire et administratifs, et également le coût élevé de la procédure.

La recherche d'un régime foncier adéquat est nécessaire au Mali, qui aura pour fonction d'établir un statut immobilier pour que celui qui achète soit certain d'être propriétaire et que celui qui prête soit sûr d'être remboursé, il serait préférable d'éviter les prêts¹¹² sans témoins ni acte. Pour une sécurisation foncière pérenne, et un dénouement paisible des conflits fonciers, il faudra impérativement concilier la coutume et le droit moderne, et faire confiance à la justice traditionnelle, puisque traiter des conflits fonciers est avant tout connaître l'histoire des terres sur lesquelles ces conflits portent mais aussi celle des personnes en conflit.

En fin, il faudrait parvenir à articuler les logiques respectives de ces deux régimes en les faisant converger vers un cadre commun, l'enjeu premier étant de concilier légalité et légitimité. Une chose significative à cet effet est la reconnaissance par l'Etat et la sécurisation juridique des droits fonciers ancestraux, pour éviter les expropriations injustes, les conflits fonciers parfois violents en Afrique rurale et l'insécurité foncière préjudiciables. Ce qui implique que l'Etat, tout en demeurant l'acteur nécessaire de régulation foncière, renonce à son monopole domanial et assume ses responsabilités d'orientation, d'arbitrage et de justice.

En somme, il lui faut passer « d'un paradigme de remplacement à un paradigme d'adaptation ».

¹¹² Le prêt foncier quelle qu'en soit sa nature est un bail, alors il est nécessaire de faire respecter les conditions juridiques des baux ruraux, cependant, un contrat de bail rural doit obligatoirement être écrit, soit *sous seing privé*, soit par acte notarié (obligatoire si la durée du bail dépasse 12 ans), et accompagné d'un état des lieux contradictoire, dressant l'inventaire et l'état des terres et des bâtiments loués.

LA CONVERGENCE DES LÉGISLATIONS FONCIÈRES RURALES DANS L'ESPACE UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)

Moussa OUEDRAOGO¹¹³

INTRODUCTION

La quasi-totalité des Etats de l'espace Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)¹¹⁴ ont procédé à des réformes de leur législation en matière foncière de façon générale et particulièrement pour ce qui concerne le foncier rural, notamment dans des pays comme le Burkina Faso, le Benin, la Cote d'Ivoire, le Niger. Plusieurs raisons expliquent une telle entreprise. En effet, le foncier en Afrique est généralement source de nombreux problèmes dans l'appropriation ou l'utilisation de la terre dont des conflits sociaux¹¹⁵.

Ces problèmes trouvent souvent leur source dans l'inadaptation des législations nationales modernes issues de la colonisation, avec le droit coutumier¹¹⁶. Cette superposition de législations distinctes aura pour conséquence de désemparer les paysans. Les législations modernes dans l'espace UEMOA étaient, pour l'essentiel, en déphasage avec les réalités de ces paysans. Cette divergence de contenu a suscité au sein de ces Etats, une prise de conscience sur la nécessité d'initier des reformes qui prendront en compte certains aspects du droit coutumier. La déclaration du premier ministre du Sénégal, lors de l'installation de la commission nationale de réforme foncière montre à souhait, que la question foncière se

¹¹³ Doctorant en droit public à l'Université Ouaga II (Burkina Faso) en cotutelle avec l'Université de Séville (Espagne). Membre du Laboratoire de droit public de l'Université Ouaga II, enseignant vacataire dans plusieurs universités du Burkina. Adresse mail: mouedraogo19@yahoo.fr.

¹¹⁴ L'UEMOA a été créé en janvier 1994 et composé de huit pays qui sont: le Benin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo.

¹¹⁵ Basga Emile DIALLA, « Réflexion sur la problématique du foncier au Burkina Faso: une analyse critique de la législation foncière en milieu rural », p. 185.

¹¹⁶ Inoussa COMPAORE, *Evolution de l'aménagement du territoire au Burkina Faso*, Saint Louis, thèse de doctorat en droit, Saint Louis, 2018, p. 29.

pose avec une particulière acuité et que le besoin de réformation était urgent¹¹⁷. Il déclarait à cette occasion: « Si l'on réforme, c'est bien parce qu'il y a des problèmes... ». Lors du sommet de la terre de Rio en 1992, les dirigeants étatiques posèrent les bases sur le plan normatif, qui visait à concilier gestion foncière et développement durable. Le contenu de l'agenda 21 était assez évocateur. A titre d'exemple, les thématiques suivantes figuraient en bonne place¹¹⁸: la conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (chapitre 10) ; la lutte contre la désertification et la sécheresse (chapitre 12), enfin la promotion d'un développement agricole et rural durable (chapitre 14).

Ce pas de géant, au plan international, a substantiellement influencé la politique foncière rurale au plan Africain de façon générale, et particulièrement au niveau des Etats de l'espace UEMOA. Cet élan est remarquable à travers les initiatives en termes de réformes entreprises par certains de ces Etats. Il en a été ainsi de plusieurs pays notamment du Benin, du Burkina-Faso, de la Côte d'Ivoire, et du Niger. A ce propos, la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire a été un instrument majeur dans l'encadrement du foncier rural. Elle a, par la suite été modifiée par la loi du 28 juillet 2004. Au Niger, l'ordonnance n° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation 14 du code rural sera le point de départ de réformes majeures en matière. Le Burkina a, quant à lui, innové en la matière dans une perspective régionale avec l'ordonnance n° 84-CNR/PRES de 1984 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina-Faso. L'Etat a finalement adopté de la loi n° 034-2009/AN portant régime foncier rural. Pour ce qui est du Benin, il a, à son tour adopté la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, qui a été abrogée, par la suite, par la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin¹¹⁹. Toutes ces initiatives visaient à résorber les problèmes du foncier rural qui ont toujours préoccupé les Etats membres de l'UEMOA. C'est évoquant ces préoccupations et les solutions envisageables que Emmanuel Roy affirme avec clairvoyance que, « Les problèmes liés au foncier et le développement agricole des pays de l'Afrique francophone

¹¹⁷ *Ibidem.*, pp. 186-187.

¹¹⁸ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, thèse de doctorat, Abomey-Calavi 2018, p. 6.

¹¹⁹ *Ibidem.*, p. 7.

sont en dernière analyse tributaires des solutions juridiques qu'on aura pu dégager pour régler ces problèmes »¹²⁰

Selon le professeur Samba Traoré, le foncier s'entend d'un ensemble constitué de la terre, des ressources naturelles directement liées à ces terres ainsi qu'aux liens que les individus peuvent entretenir dans le cadre de la jouissance et de la disposition desdites terres¹²¹. Le droit foncier rural est, par conséquent, « le régime des terres agricoles qui comprend, outre le régime général du foncier, l'ensemble des règles affectant spécifiquement la propriété ou l'exploitation des terres agricoles »¹²². C'est pratiquement la même définition qui est prévue par de nombreuses législations nationales dans l'espace UEMOA. A titre illustratif, la loi Burkinabè portant Réforme Agraire e Foncière (RAF) de 2012 dispose à son article 9 que, « Les terres rurales sont l'ensemble des terres destinées aux activités agricoles, pastorales, sylvicoles, fauniques, piscicoles et de conservation, situées dans les limites administratives des communes rurales et des villages rattachés aux communes urbaines ».

On peut dès lors, s'interroger sur l'état réel de la convergence des réformes foncières rurales dans l'espace UEMOA. En d'autres termes, la convergence des législations nationales, dans l'espace UEMOA, est-elle effective ? Au regard du contenu des instruments juridiques communautaires, nationaux ainsi que la pratique des Etats au sein de l'espace communautaire, l'on peut remarquer qu'il y a des éléments de convergence des réformes dans cet espace (I), même s'il subsiste de nombreux défis à relever pour une convergence effective des réformes (II)

¹²⁰ Emmanuel LE ROY, « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », Étude Législative n°44, FAO, 1987, p. 4.

¹²¹ Samba TRAORE, « La Fille aînée de l'État du Sénégal cherche prétendant », in *La quête anthropologique*, Paris: Karthala, 2006, p. 79.

¹²² Conseiller d'État honoraire, Daniel Giltard est ancien président de tribunaux administratifs (Nancy et Grenoble) et de la cour administrative d'appel de Nancy. Membre de Fief (France international expertise foncière). Il a effectué diverses missions d'études et d'expertises juridiques sur le foncier, notamment le foncier rural, dans différents pays (Mauritanie, Tunisie, Bénin, Guatemala, Cambodge, Liban et surtout Haïti. Pour plus de détails, v. Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 10 et s.

1. Les éléments de convergence des réformes

Les éléments qui favorisent la convergence des réformes en matière foncière dans l'espace de l'UEMOA sont multiples. Les plus saillants sont incontestablement les problèmes relatifs à l'exploitation agricole (A), mais aussi les politiques communes au sein de l'UEMOA (B)

A. Les problèmes communs relatifs à l'exploitation agricole

Les problèmes communs au secteur agricole dans l'espace UEMOA, figurent parmi les éléments qui militent en faveur des réformes communes, en ce sens que ces problèmes leur sont communs à la quasi-totalité des Etats de l'union. Parmi ces problèmes dans le secteur agricole, figure l'insécurité alimentaire¹²³. Cette insécurité alimentaire propre à presque tous les Etats de la zone, s'explique en partie, par les techniques agricoles qui demeurent en majorité traditionnelle¹²⁴. Cette insécurité alimentaire met en danger plusieurs familles les faisant courir de nombreux risques sanitaires. Pourtant, « le droit à l'alimentation est un droit humain. Reconnu aujourd'hui au niveau national, régional et international, il est universel et appartient à chaque personne et groupe humain »¹²⁵. Quant à son contenu, l'ancien rapporteur spécial des Nations Unies, pour le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, soulignait que la notion signifiait « le droit de pouvoir s'alimenter par ses propres moyens, dans la dignité »¹²⁶. A propos de la reconnaissance de ce droit, de nombreux instruments juridiques internationaux le consacrent. On peut à ce titre, citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1945 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Il y a également des instruments juridiques au plan régional qui traitent de la question. Il en a ainsi par exemple, de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003).

¹²³ *Ibidem.*, pp. 313 et s.

¹²⁴ Jean BALIE et Ève FOUILLEUX, « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique: une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Revue « Autrepart »*, p. 159.

¹²⁵ Christophe GOLAY, « Le droit à l'alimentation. Un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales », *Collection du Programme Droit Humains du Centre Europe - Tiers Monde (CETIM)*, p. 17.

¹²⁶ M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, devant l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 2004. Pour lire son rapport, voir Document des Nations Unies A/59/385, § 5. <http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/AGOnu-ziegler-04.pdf>.

Pour le cas particulier des pays de l'UEMOA, la question de l'insécurité alimentaire se pose toujours sérieusement. A titre d'exemple, un rapport décrit de façon alarmante la situation de la pauvreté dans l'UEMOA. Selon ce rapport, la norme calorifique de 2. 400 calories/personne/jour n'est pas atteinte dans tous les pays avec une situation plus aigüe dans les pays sahéliens¹²⁷. C'était pour face à la question de l'insécurité alimentaire et d'assurer une jouissance effective du droit à l'alimentation aux ressortissants de la zone, que l'UEMOA a adopté une série d'instruments juridiques.

En plus de l'insécurité alimentaire, la pauvreté fait partie des problèmes communs aux Etats membres de l'UEMOA dans le secteur de l'agriculture. Généralement, les agriculteurs sont pauvres et vivent dans des situations particulièrement difficiles. Cette situation est quasiment la même dans presque tous les Etats de l'espace l'UEMOA¹²⁸.

B. Les politiques communes au sein de l'UEMOA

En matière de politique commune au niveau de l'UEMOA, plusieurs actions ont été entreprises par l'organisation dans le domaine foncier rural. La première initiative dans ce secteur, dans le cadre de l'UEMOA, a porté sur le La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), mise en place le 12 décembre 2001 et dont la mise en œuvre a été actionné en 2002, qui avait pour but de mettre en place une politique qui, « couvre l'ensemble des activités de l'agriculture, de la foresterie, de l'élevage et de la pêche. Elle s'applique à tous les produits agricoles »¹²⁹. Ce programme élabore une véritable politique commune dans l'espace UEMOA qui devrait favoriser une intégration plus poussée des Etats membres de l'espace. Dans la première option du PAU, l'organisation de l'intégration régionale repose sur la conclusion d'accords entre les pays membres qui auront pour but de favoriser les échanges commerciaux infrarégionaux. Il s'agit d'un mécanisme qui vise à créer un marché commun favorable aux productions des pays membres de l'UEMOA

¹²⁷ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, thèse de doctorat, 2018, p. 314.

¹²⁸ Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les Indices de Développement Humain (IDH) des pays de l'Union seraient parmi les plus faibles du monde. Par ailleurs, la Banque mondiale (BM) classe les pays de l'Union parmi les pays à faible revenu ou à revenu moyen inférieur, dans lesquels près de la moitié de la population est pauvre, c'est-à-dire vit en dessous du seuil de pauvreté internationale, fixé à 1,25 par jour en 2008.

¹²⁹ Article 2 de l'acte additionnel portant adoption de la Politique Agricole de l'UEMOA.

en éliminant les barrières commerciales¹³⁰, qui reposera sur un certain nombre de principes cardinaux dont les principes de complémentarité¹³¹, de solidarité¹³², au sein de l'ensemble de l'espace.

La deuxième option quant à elle, met l'accent sur les mécanismes institutionnels devant favoriser l'intégration dans le domaine agricole dans l'espace UEMOA. A cet effet, deux structures ont vu le jour ; Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et le Réseau des Chambres d'Agriculture (RCAO)¹³³. La première institution, en l'occurrence ROPPA, a un rôle important à jouer en termes d'implication des acteurs locaux dans les pays de l'UEMOA, en ce qui concerne la politique agricole. Cette implication procède de la préparation de la politique de l'union, par ladite structure, toute chose qui permettra au marché commun de l'espace sous régionale de concurrencer le marché mondial dans son ensemble. Pour ce qui concerne la RCAO, elle vise à assurer une certaine représentativité des acteurs du monde agricole à travers une synergie d'actions entre toutes les organisations syndicales de l'union. Toutes ces initiatives sont des facteurs non négligeables qui favorisent de la convergence des réformes dans le domaine agricole dans l'espace UEMOA.

D'autres instruments juridiques ont été, par la suite, adoptés par l'UEMOA qui visaient également à solutionner les problèmes du secteur agricole. Parmi ces instruments, il y a la décision n° 05/99/CM/UEMOA en date du 06 août 1999, par lequel, le Conseil des ministres a adopté le Programme Spécial Régional pour la

¹³⁰ « La mise en de l'union douanière exige la suppression effective des barrières tarifaires et non tarifaires et tous obstacles techniques aux échanges internationaux. Pour y parvenir, le renforcement des politiques et compétences des instances communautaires en matière d'échanges s'avèrent indispensable. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement du processus d'harmonisation et de coordination des politiques et programmes aux fins de la rationalisation des Communautés économiques régionales ».

¹³¹ Ce principe vise, dans une perspective d'intégration régionale, à exploiter au mieux les complémentarités des agricultures des Etats membres, sur la base des avantages comparatifs actuels ou potentiels des différentes productions agricoles de l'Union.

¹³² Ce principe vise à assurer la cohésion sociale et politique de l'Union, par un soutien aux populations et aux zones les plus défavorisées, afin de supprimer progressivement les disparités.

¹³³ Il existe depuis les années 90 des Chambres d'Agriculture dans certains pays (Mali, Togo, Côte d'Ivoire, Bénin). Les Chambres d'Agriculture sont censés assurer une fonction de représentation des différentes catégories d'agriculteurs, une fonction de conseil et une fonction d'intermédiation et de propositions entre le monde agricole et les pouvoirs publics.

Sécurité Alimentaire dans les États membres de l'UEMOA (PSRA/UEMOA)¹³⁴ et des règlements n° 007/2007/cm/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire, règlement no 04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant l'homologation, la commercialisation et le contrôle des pesticides au sein de l'UEMOA et celui portant règlement n° 03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA¹³⁵.

2. Les défis de la convergence des reformes

Les défis à relever pour la concrétisation de la convergence des reformes au sein des pays de l'espace UEMOA sont nombreux et multiples. Ils peuvent tout de même, être classés en deux grandes catégories. Il s'agit de la persistance des actions nationalistes et souverainistes des Etats (A) et les difficultés de la coopération entre les Etats membres de l'UEMOA (B).

A. Les actions nationalistes et souverainistes des Etats

A propos des difficultés liées aux politiques nationalistes ou souverainistes des Etats, qui ne favorisent pas la convergence des réformes en matière agricole dans l'espace UEMOA, elles se manifestent de diverses manières sur le terrain.

Concrètement, ces politiques concourent à privilégier des intérêts nationaux au détriment de ceux communautaires. Il n'est pas rare de voir des Etats de l'union prendre des mesures protectionnistes en faveur de leurs producteurs agricoles nationaux en méconnaissance des textes communautaires y relatifs. Alors que pour une véritable réussite d'une législation intégrée en matière foncière rurale dans l'espace UEMOA, il est impérieux de trouver un cadre global qui prend en compte les préoccupations de l'ensemble des Etats en ce domaine¹³⁶. C'est cette nécessité que fait remarquer légitimement Yves PETIT, lorsqu'il affirme « l'environnement est le domaine dans lequel le traditionnel concept de souveraineté

¹³⁴ Ce programme fait partie des plus importants élaborés par l'UEMOA. Il a mobilisé à la fois les Etats dans leur ensemble, mais aussi des moyens financiers colossaux. Elaboré par la Commission de l'UEMOA, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture (FAO). Il a coûté 84 millions de dollars US.

¹³⁵ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 316.

¹³⁶ Jean AHLOU, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, Op.cit., p. 879.

des États se heurte à une incontournable réalité: la globalité des phénomènes naturels. Les écosystèmes ignorent les États et leurs frontières. Pour lutter contre les atteintes à l'environnement, qui mettent en cause à terme la survie même de l'humanité, les États ne peuvent plus limiter leur action au cadre national »¹³⁷. Un autre fait marquant illustre parfaitement la persistance des politiques souverainistes au sein des États membres de l'UEMOA en matière de législation foncière rurale, en l'occurrence la préférence d'un « droit mou » ou d'un *soft law* à un droit rigide ou contraignant dans la mise en œuvre de certaines réformes entreprises par l'union dans le domaine foncier rural. Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur la force obligatoire de la Charte¹³⁸ foncière. Cet instrument qui devait assurer une certaine harmonie des législations nationales, en matière foncière dans la durabilité à travers notamment la lutte contre la pauvreté et la sécheresse, n'est point contraignant en ce qui concerne son contenu. Initiative entreprise lors du Forum régional sur le foncier Praia9 à Bamako 2003, la Charte ne comportait pas véritablement d'obligations mises à la charge des États parties. Les États s'étaient juste engagés, à conjuguer leurs efforts sans une réelle possibilité d'engager la responsabilité des États qui ne rempliraient pas leurs engagements issus de ladite Charte. Cette posture de la part des chefs d'États, qui est de plus en plus récurrents illustre bien la mise en œuvre du principe de la souveraineté. Ceux-ci ne veulent pas, en réalité, perdre certaines prérogatives attachées à la souveraineté étatique.

B. Les difficultés de coopération entre États membres de l'UEMOA

Les défis de la convergence des réformes nationales en matière agricole dans l'espace UEMOA liés à la question de la coopération entre les États de l'union, sont aussi nombreux. On peut mentionner à cet effet, le fait que certains États de l'union appartiennent en même temps, à plusieurs organisations, toute chose qui est de nature à rendre difficile la coopération puisque qu'il peut y avoir des règles divergentes et même contradictoires entre ces organisations dans le domaine

¹³⁷ Yves PETIT « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins: globalisation versus

Souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 36, 2011, pp. 31 et s.

¹³⁸ La Charte visait en autre objectif, la mise en d' « une stratégie favorisant le consensus et la convergence des politiques foncières nationales autour de valeurs et principes fondamentaux, notamment la croissance économique, l'équité, la bonne gouvernance et la gestion durable de l'environnement ».

agricole particulièrement ainsi que d'autres domaines connexes. A titre d'exemple, le Mali, Burkina Faso et Niger appartiennent à la fois à l'UEMOA, la CE-DEAO, la CEN-SAD, le CILSS qui n'ont pas forcément les même objectifs, ni les mêmes priorités¹³⁹. Ces faits ne peuvent que constituer des obstacles pour la coopération des Etats de l'union.

Même pour ce qui concerne spécifiquement l'ensemble des Etats de l'UEMOA, ils ne parviennent toujours, pas à coopérer, en toute franchise pour une application des textes communautaires en matière foncière, car il arrive qu'il y ait une différence entre ces textes et les lois nationales traitant de la fiscalité de manière générale et particulièrement en matière agricole. Ces difficultés de coopération rejoignent plus ou moins, les arguments tirés de la préférence des intérêts nationaux au détriment de ceux communautaires sus évoqués. Bien que des raisons objectives comme celles liées à la possible existence de deux ordres juridiques différents à l'intérieur d'un même espace territorial régissant le domaine foncier, les Etats refusent souvent sur la base d'autres considérations de coopérer avec les organes communautaires. Tel est le cas de la gestion des ressources partagées, par exemple. Bien que le principe de la gestion des ressources partagées figure en bonne place dans le cadre institutionnel de l'UEMOA, sa mise en œuvre effective ne se fait pas sans difficulté du fait de la non coopération de certains Etats impliqués dans le processus¹⁴⁰

Conclusion

La question de la convergence des législations en matière foncière dans l'espace UEMOA occupe de plus en plus une place de choix auprès des décideurs de cet espace. Plusieurs initiatives furent entreprises à cet effet en vue son opérationnalisation. On peut noter en ce sens, de remarquables actes posés du point de vue juridique et institutionnel. Notons également que les efforts des Etats membres de l'UMOA dans le domaine agricole est fort appréciable en ce qu'ils ont favorisé la prise de mesures juridiques au plan interne visant l'intégration du nouveau contenu des textes communautaires dans les ordres juridiques internes des Etats. Cependant, il ne faut pas perdre de vue, que bien que les acteurs de premier plan

¹³⁹ Jean BALIE et Ève FOUILLEUX, « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique: une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Revue « Autrepart »*, 2008, 2 n° 46, p. 11.

¹⁴⁰ Jean Aholou, *La réforme du droit foncier rural dans les États membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine: Tendances et limites*, *Op.cit.*, pp. 326-331.

de l'UEMOA aient manifesté leur volonté en la matière, leurs actions en termes de résultats demeurent mitigés. En effet, la PAU qui devait constituer un véritable coup d'accélérateur dans le processus de convergence des réformes en matière foncière rurale et à terme, concrétiser l'intégration, se heurte malheureusement à d'importants défis qui demeurent difficilement surmontables. Au titre desdites difficultés, l'on peut mentionner non seulement les politiques basées sur le principe de souveraineté, mais aussi de difficile coopération entre les Etats de l'union dans le domaine foncier rural.

LA CONFÉRENCE DES BAILLEURS DE FONDS ET SON IMPACT SUR L'AGRICULTURE TOGOLAISE

Kwami AGBEVE

Université de Lomé

Faculté des Sciences de l'Homme et de la Société

Introduction

L'agriculture extravertie fut l'un des piliers de la politique de mise en valeur des colonies. L'agriculture de nombre d'États sous la colonisation fut une agriculture de production des produits d'exportation et, les recherches et expérimentations pour l'amélioration des variétés culturales ont été concentrées dans le sous-secteur de la production d'exportation.

Au sortir des indépendances politiques, les jeunes États-nations naissants ont exprimé leur volonté de s'affranchir de cette ancienne donne et de reprendre en main leur économie en matérialisant leur vision dans plusieurs secteurs au rang desquels l'agriculture. D'une agriculture essentiellement exportatrice, l'on devrait aboutir à une agriculture de production des besoins locaux et de couverture de demande en matière premières des industries dans l'enfance.

Au Togo, à partir de 1958, les autorités du pays ont initié des programmes en vue de sortir de la donne coloniale et rattraper le retard des pays dits avancés. Ces initiatives ont connu des hauts et des bas avant de subir les effets de la restriction budgétaire consécutive à l'ajustement structurel des années 1980. L'un des points d'orgue de cet ajustement structurel fut la conférence des bailleurs de fonds de juin 1985 à Lomé. En quoi cette rencontre a-t-elle changé le visage de l'agriculture togolaise ?

Dans cet article, il s'agit de faire un tour d'horizon des différentes initiatives agricoles prises depuis l'accession à l'indépendance politique d'une part et d'autre part relever les différentes orientations données à l'agricole avec la conférence des bailleurs de fonds de juin 1985 sans oublier ses implications futures.

À travers une méthodologie propre aux historiens, la critique historique, nous avons collecté des données sur le terrain d'études. Avec la triangulation, nous avons confronté nos sources entre elles pour tirer de nos informations matière à

article. Dans un premier temps, de retracer le parcours du secteur agricole de la Jeunesse pionnière à la révolution verte au Togo ; dans un deuxième temps, élucider le contexte de changement de cap pour l'agriculture dans les années 1980 ; et dans un dernier temps relever les implications de cette conférence pour l'agriculture dans un contexte de lutte contre la pauvreté.

1. De la Jeunesse pionnière à la « révolution verte » au Togo: quelle place pour l'agriculture ?

Les premières autorités togolaises ont eu à cœur la redynamisation du secteur agricole en la décolonisant. Cela est passé par une série d'initiatives.

1.1. L'indépendance politique et les premières tentatives de modernisation de l'agriculture

L'agriculture était le socle de l'économie togolaise puisque la colonisation, se basant sur l'économie de traite et le principe de l'avantage comparatif (D. Ricardo, 1817), n'a pas développé le secteur secondaire au Togo tout comme dans d'autres colonies. Ce secteur économique, quoique prioritaire dans les politiques coloniales, ne fut pas développé dans l'intérêt des colonisés mais plutôt pour permettre le développement des produits du cru destinés aux usines occidentales. Avec l'indépendance politique, il fallait repenser ce secteur vital.

Plusieurs actions furent menées par les nouveaux pouvoirs publics togolais pour relever les défis d'une nouvelle agriculture socle du développement. La mécanisation de l'agriculture, la formation des cadres agricoles, la Jeunesse pionnière agricole (JPA), la lutte phytosanitaire sont entre autres actions menées par le régime de Sylvanus Olympio¹⁴¹ qui devraient épouser cette vision du développement.

La modernisation de l'agriculture est une condition sine qua non pour l'augmentation de la production agricole. Elle passe par plusieurs voies dont celle de la mécanisation. Mécaniser les facteurs de production agricole et s'assurer de diminuer le ratio force physique -rendement qui n'avantageait pas le paysan. Pour Olympio, « la mécanisation agricole, qui vise à substituer la machine au travail manuel très long et très imparfait, gagne sûrement mais lentement la masse rurale. Grâce à elle, la terre sera beaucoup plus aimée, attirera vers elle la jeunesse

¹⁴¹ Sylvanus Olympio fut le premier Président de la République togolaise. Il fut élu premier ministre en 1958 après plusieurs années de lutte contre la colonisation française au Togo. En 1961, il devint président de la République. Il fut assassiné le 13 janvier 1963 à cause de sa vision économique qu'il avait pour le Togo.

qui la fuit et le rendement sera beaucoup plus augmenté »¹⁴². Des efforts furent faits en équipement du monde rural, qu'ils soient dans le sens médium, l'attelage de la culture, ou dans la motorisation avec des motocultures. Cette mécanisation de l'agriculture s'est faite selon les régions et les spécificités du relief. La mécanisation et la modernisation y afférente ont d'ailleurs été envisagées comme des solutions au chômage tant est que les jeunes togolais ne s'intéressent plus aux travaux champêtres une fois leurs études primaires terminées. Ils préfèrent gonfler les chiffres des chômeurs dans les villes plutôt que de pratiquer des travaux champêtres les jugeant trop difficiles. Moderniser l'agriculture, c'est les attirer vers la terre selon les dire de Sylvanus Olympio¹⁴³. L'après culture ne fut pas aussi abandonnée. À titre d'exemple, en 1961, 780 moulins à maïs, 172 motodécortiqueurs à café, 48 moto-concasseurs à palmiste, 6 motorâpes et 4 motodécortiqueurs d'arachide furent installés.

La lutte contre les maladies des plantes qui réduisent la production agricole fut également une priorité agricole. Pour H. Maman (2018, p. 143):

La lutte contre les maladies des plantes fut un combat acharné qu'a mené des recherches. En effet, en ce qui concerne le cocotier, il y avait depuis l'époque coloniale la maladie de Kaïncopé qui dévastait les plantations de cocoteraie. Mais dès 1960 la manière de combattre cette maladie va changer. Car le gouvernement s'était rendu compte qu'il fallait un travail en équipe pour une meilleure réussite de la recherche. Cette équipe devant se composer d'un virologue, d'un phytopathologiste, d'un entomologiste et d'un pédologue.

Cette lutte phytosanitaire visait à lutter contre les maladies des plantes pour accroître la production agricole.

S'agissant de l'initiative de la Jeunesse pionnière agricole, son « but est le développement économique du pays et l'élévation du niveau de vie de la masse paysanne » (D. Afidegnon, 2018, p. 91). Ce fut le fruit d'une coopération bilatérale entre l'État togolais et l'État israélien. Les activités de cette JPA étaient scindées en trois temps. Le premier fut celui des activités dans les écoles, le deuxième celui

¹⁴² Sylvanus Olympio, allocution mensuelle du 25 août 1961, in T. Mally, *Discours prononcés par le président Sylvanus Olympio au cours de l'année 1961*, p. 31.

¹⁴³ « Nous avons décidé de prendre des mesures susceptibles de changer radicalement la physionomie des villages de l'intérieur, en les transformant progressivement en petites villes où il fera bon vivre et où l'on pourra procurer de l'emploi au travailleur agricole », Sylvanus Olympio, allocution mensuelle du 25 avril 1961, in T. Mally, *Discours prononcés par le président Sylvanus Olympio au cours de l'année 1961*, p. 9.

des activités dans les fermes agricoles préparatoires et la dernière fut celle de l'installation dans les villages agricoles. Si la première phase permettait aux pouvoirs publics d'amener les élèves à s'intéresser à la terre, la seconde phase quant à elle permettrait aux jeunes pionniers de renforcer leur formation agricole durant deux ans. À la suite de cette formation, ils seraient déployés dans les villages agricoles pour la phase de production.

Au-delà de cette initiative, une politique de spécialisation des zones de production agricole fut menée. Elle a permis la mise en œuvre des projets comme le Secteur de modernisation du Nord-Togo (SEMNORD), le secteur de modernisation de l'Est-mono entre autres.

Après l'assassinat de Sylvanus Olympio, des plans quinquennaux furent élaborés pour amener le pays au seuil du décollage économique à l'horizon 1985 avec une participation pleine et entière de l'agriculture. Au cours des deux premiers plans quinquennaux (1966 – 1970 et 1971 – 1975), l'agriculture était déclarée la priorité sans pourtant bénéficier d'une priorité budgétaire.

1.2. La « révolution verte », l'agriculture « priorité des priorités »

La sécheresse des années 1970, influença négativement la production agricole au Togo. Pour lutter contre l'anémie de la production et remettre l'agriculture togolaise à nouveau sur les rails, il fut initié ce qu'on a pu appeler la « Révolution verte ». Elle visait deux objectifs centraux: la justice sociale et l'indépendance nationale.

La justice sociale (droits humains) visait:

- primo, à fournir des biens alimentaires en quantité et en qualité à tous les Togolais ;
- secundo à accroître les revenus du paysan de manière substantielle ;
- tertio à résorber le problème crucial du chômage.

Dans la recherche de l'indépendance nationale, la « Révolution verte », assurant les besoins alimentaires et fournissant de quoi exporter, la « révolution verte » mettrait alors les Togolais à l'abri de toute pression étrangère de nature à compromettre leur indépendance vis-à-vis du monde extérieur. Comme le disait le président Gnassingbé Eyadema: « La révolution verte doit nous (le pays) éviter d'être à la remorque des pays qui chercheraient à hypothéquer notre personnalité et notre dignité pour quelques bouchées de viande ou de pâtes ».

Pour y parvenir:

- la promotion d'une agriculture mécanisée ;
- l'utilisation de l'attelage ;
- l'intensification des recherches scientifiques agricoles ;
- la vulgarisation des intrants, la formation des jeunes ruraux ;
- le développement de l'élevage et de la pêche (H. Maman, 2018, p. 202).

Les moyens furent mis en œuvre pour atteindre des résultats probants. C'est ainsi que le parc de matériels modernes roulant était constitué au début de la révolution verte de: 332 tracteurs, 88 unités de transports, 48 unités de terrassement, 31 bulldozers, et plus de 1000 accessoires (hermes, charrues, semoirs ...) (A. Schwartz, cité par H. Maman, 2018, p. 202).

Production agricole en millier de tonnes								
Années	Tubercule et racine		Céréales			Légumineuses		Total
	Igname	Manioc	Maïs	Milsorgho	Rizpaddy	Haricot	Arachide	
1977	394,3	319,1	123,7	107,2	15,5	9,2	14,5	1 066,6
1978	497,7	321,5	138,7	109,5	17	12,5	17,8	1 164,0
1979	480,5	370,8	159,3	136,4	13	16,6	24,1	1 262,3
1980	499,5	332,5	168,4	137,5	14,7	15,1	24,5	1 236,4
1981	527,8	406,7	151	120,4	14,5	19,8	27,6	1 233,2
1982	471,5	972,1	150,9	136	16,3	26,2	17,6	1 185,4
1983	383,1	366,9	144,7	187,2	10	20,6	15,9	1 106,7
1984	341,9	345,2	221,8	195,2	17,8	33	23,1	1 277,2
1985	364,4	444,4	181,6	168,9	15,2	26	31,5	1 262,0

Source: H. Maman (2018), à partir des données de la DESA¹⁴⁴, 1996.

Sur une période de huit ans, la production totale n'est passée que de 1 066 600 à 1 262 000 tonnes. Cela était en deçà des attentes vu les moyens mis à la disposition du secteur agricole. D'ailleurs la mécanisation de l'agriculture fut l'un des premiers échecs de cette « révolution verte ». Un an après la mise à disposition

¹⁴⁴ DESA: Direction des enquêtes et statistiques agricoles.

du matériel roulant, plus de la moitié des appareils était tombée en panne. La gestion des machines agricoles passa aux mains de plusieurs sociétés sans pour autant trouver la juste mesure de leur utilisation.

Pour D. K. Danklou (2006, p. 7), « Malheureusement, cette révolution qui avait pourtant bien démarré, a été un échec total. Cet échec qui est dû à l'incompétence des responsables corrompus et de moindre scrupule qui avaient dirigé ladite révolution. Cet échec explique d'ailleurs l'état actuel, peu enviable, de l'agriculture togolaise caractérisée par des techniques culturelles "dépassées" et inefficaces. »

Une nouvelle donne se présenta à l'agriculture togolaise avec la crise économique mondiale de la fin des années 1970.

2. La faillite de l'État et la mise entre parenthèse de la modernisation de l'agriculture à l'heure de la conférence des bailleurs de fonds

À la suite d'investissements hasardeux, le Togo se retrouva dans une situation d'insolvabilité à partir de la moitié des années 1970. Pour y sortir, les pouvoirs publics firent appel aux institutions de Brettons Woods qui imposèrent une cure d'austérité au pays.

2.1. La crise des années 1970/1980 et la nouvelle donne économique au Togo

Au tournant de la mi-décennie 1970, avec l'embellie des cours des matières premières, les pouvoirs publics togolais se sont lancés dans un vaste programme d'investissement dans ce qu'on a pu appeler « la politique des grands travaux ». Ces investissements parfois sans études réelle de marché vont constituer un peu plus tard un boulet pour les finances de l'État pour deux raisons majeures : la première est liée au coût de l'importation du matériel indispensable à la concrétisation de ses investissements (machines, matériaux de construction, etc.) et la seconde est liée au coût important de leur fonctionnement (dépenses de maintenance, importation de main d'œuvre qualifiée, problèmes de trésorerie surtout dans les industries, etc.).

Au-delà de cette politique économique contre-productive, s'ajoutaient un problème de gouvernance. La corruption, le détournement des deniers publics régnaient en maître. À cela, G. Labarthe ajoutait « la surfacturation systématique des projets *qui* permettait en effet de dégager une marge importante : des « primes » d'environ 10% étaient ainsi versées aux intermédiaires et responsables togolais contre l'obtention de marchés pour les firmes occidentales » (G. Labarthe,

2005, p. 100). Ces agissements auraient accru la fortune personnelle de certains premiers responsables du pays et constituait un boulet pour l'économie nationale. La fortune personnelle du chef de l'État, à titre d'exemple, était évaluée à 90 milliards de F CFA en 1979 (G. Labarthe, 2005, p. 100) alors que le budget général du pays pour la même année était de 62,598 milliards. Le constat est plus alarmant si on se fie aux déclarations du 12 août 1992 de Mba Kabasséma, ex-directeur de l'Office togolais des phosphates (OTP), reportées par G. Labarthes (2005, p. 100). Il est ainsi fait cas de l'existence d'une caisse noire à l'OTP qui servait à enrichir deux personnes clefs du régime, Eyadema et son conseiller économique Maurice Assor. C'est ainsi qu'environ un tiers de recettes du phosphates serait détournés par ces derniers. Enfin, l'animation politique¹⁴⁵ et ses dépenses non-productives ont pesé de leur poids sur la faillite de l'État. Pour certains observateurs, les achats non réglés de tissus pour les animateurs serait l'une des causes majeures de la faillite de l'usine textile de Datcha.

En somme, des choix non opportuns à la mauvaise gouvernance, les pouvoirs publics avaient concocté un cocktail explosif à la base de l'entrée du pays en récession et du coup en ajustement structurel. La gestion de l'État ou du moins la vie économique au Togo était devenu un véritable marais où pataugeaient corruption, pillage de deniers publics, utilisation incohérente des deniers publics, incohérence entre les politiques sectorielles, incompatibilité entre la vision globale et les réalisations de terrain.

Cette gestion approximative des finances publiques a plongé le Togo dans une grave crise économique qui entraîna l'intervention du milieu financier international directement dans la vie économique par le truchement de politiques de restriction budgétaire. Cette restriction budgétaire toucha tous les secteurs y compris celui de l'agriculture.

¹⁴⁵ Dans les années 1970, un élan de retour aux sources copié du Zaïre (Aujourd'hui République démocratique de Congo RDC) engendra ce qu'on a pu appeler l'animation politique. Cela devrait concourir à la valorisation de la culture locale et impulser le développement mais il se transforma vite en un culte de la personnalité dans lequel le général Gnassingbé Eyadema était le centre de toutes les attentions.

2.2. La réorientation de l'agriculture avec la conférence des bailleurs de fonds

L'agriculture était déclarée « priorité des priorités » au cours des plans quinquennaux même si elle n'était pas le plus financé des secteurs de la vie socio-économique de l'époque. Elle a néanmoins bénéficié d'une attention particulière surtout avec ce qu'on a pu appeler la « révolution verte ». Trois volets essentiels étaient retenus pour la nouvelle action rurale. Il s'agit des actions en amont de la production, de la production elle-même et des actions en aval.

Les actions en amont

Les actions en amonts tournaient autour de la formation agricole, de la mobilisation des ressources en sols, techniques, humaines, financières et des intrants pour un résultat optimal.

La formation agricole était scindée en deux volets: la formation des techniciens assurée par l'INFA de Tové et l'ESA de l'Université du Bénin et la formation sur le tas sous forme de stages de recyclage pour les encadreurs et chefs de sous-secteurs. Si la formation à l'INFA de Tové remonte aux années coloniales, et réorientée avec les nouveaux enjeux agricoles du Togo indépendant à partir des années 1960, cette fois-ci, « à l'horizon 1992, la formation dispensée à l'institut sera axée vers l'utilisation des techniques modernes de production en vue d'une meilleure productivité (rentabilité) »¹⁴⁶. S'agissant de la formation sur le tas, elle est orientée selon la spécificité de chaque région agricole. Chapeautée par les DRDR, avec le soutien de toutes les autres structures intervenant dans le secteur rural, cette forme de formation s'intéresse l'ensemble des techniques et disciplines appelées à dynamiser le développement rural, la culture attelée, l'organisation et l'octroi du crédit agricole. Cette formation devait former les agents d'encadrement qui devaient à leur tour former les paysans, éviter le double-emploi (source de gaspillage) et éviter les conflits de compétences. Aussi, une fois formés, les jeunes ne devaient pas être déployés non loin de leur milieu de vie pour éviter des problèmes d'adaptation. Enfin, un accent devait être mis sur la formation des jeunes filles.¹⁴⁷

¹⁴⁶ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 121.

¹⁴⁷ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 121 - 122.

Les ressources en terre disponibles ne sont exploitées qu'à hauteur de 10%. La terre ne manque pas ; c'est sa mise en valeur qui était au cœur des préoccupations. Pour y parvenir, la culture attelée était encouragée au détriment de la culture mécanique. Les bovins devaient être fournis par le centre d'élevage d'Avetonou, le ranch d'Adélé et le ranch de Namiélé. La culture mécanique ne serait autorisée qu'à condition que sa rentabilité soit établie¹⁴⁸. Cet état de fait n'est pas étonnant si on se réfère au coup financier des machines agricoles achetées par les pouvoirs publics dans le cadre de la révolution verte mais dont la gestion a été catastrophique. Sur une année agricole, près de la moitié des engins agricoles étaient immobilisée pour panne sans possibilité de réparation de la part des techniciens togolais puisque le transfert de technologie n'a pas suivi l'achat de ces derniers. Ainsi, cette tentative de modernisation agricole a été plus un gâchis budgétaire que rentable pour le secteur rural. Tout est fait, dans ce contexte de crise de la dette, pour que l'État ne gaspille pas ses ressources dans des investissements non-fructueux mais ici, la question est de savoir c'est la mécanisation qui est inopportune ou c'est la gestion des machines qui a *beugué*. Le plus judicieux serait de moderniser la gestion des machines que de faire un pas en arrière sur le chemin de la modernisation de l'agriculture.

S'agissant du capital humain, le pays en disposait en quantité puisque plus de 70% de la population active était agricole. Il était question ici de regrouper ce capital humain en coopératives comme de par le passé. Pour les ressources financières, l'ancienne donne qui se basait sur les crédits de la CNCA de façon « du haut vers le bas » devait être remplacée par un système qui se fonde sur les ressources dont dispose réellement les paysans. Aucun paysan n'a le droit d'emprunter de l'argent ou d'investir dans un projet agricole s'il n'a la certitude de rembourser son emprunt. Cet avertissement du rapport de la conférence des bailleurs de fonds en dit long:

Un paysan ne peut pratiquer la culture attelée que lorsque son revenu attendu, est susceptible de lui permettre de payer sa dette. Un paysan qui ne maîtrise pas encore les techniques les plus élémentaires susceptibles de valoriser l'utilisation des engrais ne doit pas s'endetter pour acquérir les mêmes engrais.¹⁴⁹

¹⁴⁸ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 122.

¹⁴⁹ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 125.

Si cet avertissement peut sembler normal, il ne faut pas perdre de vue que le monde rural tout comme les autres secteurs de l'économie constitue un investissement et le risque est la clef de fonctionnement. Pour le développement de l'agriculture, il ne serait pas judicieux de poser des handicaps mais plutôt de former les paysans aux nouvelles exigences du monde rural. Du matériel agricole fut ainsi abandonné dans les champs et dans des centres de recherche.

Photos 1, 2, 3 et 4: Matériels agricoles abandonnés au Ferme semencière de Sotouboua





Source: H. Maman, photos prises en 2015.

Photo n°5: Silo de stockage abandonné à Notsè



Source: K. Agbeve, photo prise en août 2019.

Enfin, les intrants agricoles comme les engrais, les produits phytosanitaires et les semences devaient subir une réglementation pour une optimisation de la production.

La production agricole

La nouvelle donne agricole fait de la production non « une fin en soi mais plutôt un moyen d'accroître le revenu du paysan et par voie de conséquence son mieux-être »¹⁵⁰. Aussi, les pouvoirs publics devaient se désengager au profit des Organisations non gouvernementales dans l'accompagnement des paysans car « la souplesse d'intervention (de ces dernières) permet d'appuyer plus efficacement ce type d'action »¹⁵¹. Parler de la production ici revient à évoquer les productions animales, les productions vivrières, les productions de rente et les productions

¹⁵⁰ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 125.

¹⁵¹ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 125.

forestières. L'initiative privée devait être encouragée et soutenue par les ONG et il ne revenait à l'État que le rôle d'aménagement des infrastructures de base.

Les actions en aval

Pour nombre d'observateurs, l'ajustement structurel ne fut qu'un moyen pour le monde des finances occidental de maintenir le Sud comme fournisseur de matières premières et le Nord comme fournisseur de produits finis. Cette assertion peut se vérifier dans la nouvelle utilisation faite de la production agricole dans le cadre de ce programme au Togo. En effet, pour les bailleurs de fonds, en aval de la production, « les deux éléments importants sont représentés par le stockage et la commercialisation dont l'amélioration constitue un moyen puissant d'élever le revenu du paysan »¹⁵². S'il est vrai que la commercialisation des produits agricoles constitue une source de revenu pour le paysan et qu'en cas d'augmentation de la production, l'incidence immédiate serait l'accroissement de ces revenus, le plus étonnant dans ces actions post-production est l'absence de tout esprit de transformation des produits au profit de leur commercialisation brute. Cette commercialisation ne se ferait pas seulement sur le marché national mais également et davantage sur le marché international (surtout pour les produits de rente) sans aucune possibilité de dégager de la valeur ajoutée sur cette production. Pour inciter les paysans à produire plus, une politique d'incitation par augmentation des prix devait être entreprise par les pouvoirs publics sans pour autant diminuer les revenus de l'État.

Ces mesures devraient conduire selon les bailleurs de fonds à l'augmentation des quantités commercialisées, à la hausse du revenu du producteur et au transfert des activités de stockage et de redistribution en milieu paysan.¹⁵³

3. Les défis de l'agriculture à l'heure de la lutte contre la pauvreté

Après le presque abandon de l'agriculture au cours de l'ajustement structurel, la pauvreté est devenu un phénomène inquiétant. Pour en sortir, une nouvelle dynamique devrait être imprimée à l'agriculture.

¹⁵² République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 130.

¹⁵³ République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I «situation et perspectives de développement (1985 - 1990)», p. 131.

3.1. La stratégie d'amélioration de la productivité et des productions vivrières

Les produits vivriers du cru étant la première source d'alimentation de la population, la lutte contre la pauvreté les avait ainsi mis en priorité pour sortir la population togolaise et surtout rurale de l'extrême pauvreté. L'objectif primordial était l'accroissement à un rythme supérieur de la production vivrière à celui de la population elle-même. L'extrême pauvreté dans le monde rural entraînant la survivance d'une agriculture dite traditionnelle avec peu d'utilisation de capital technique et d'intrants modernes nuit à la productivité et de facto à l'accroissement de la production agricole. Ainsi, lutter contre cette extrême pauvreté revenait à enlever l'une des pierres d'achoppement de la production agricole. L'amélioration des conditions de travail dans le monde paysan dans le cadre de la lutte contre la pauvreté produirait ainsi un effet boomerang sur la pauvreté dans le monde rural et partant du Togo en général.

Pour les pouvoirs publics, il était impératif d'améliorer la productivité de l'ensemble et permettre l'amélioration des revenus, de la capacité d'épargne des agriculteurs et accroître la contribution du secteur à l'économie nationale. Pour ce faire, les actions devraient toucher la productivité, la production agricole, la commercialisation et la transformation tout en favorisant la diversification. Les actions à mener dans le sous-secteur de la production vivrière suivraient ainsi deux voies essentielles. La première est l'accroissement de la productivité du travail et les rendements à l'hectare par l'intensification. Celle-ci passerait par l'accroissement de l'utilisation des intrants modernes, l'introduction de la culture attelée et l'amélioration des variétés. Ici, les points à prendre essentiellement en compte sont la maîtrise de l'eau, la protection des sols et la reconstitution de la fertilité des sols. La seconde voie, quant à elle, consisterait à accélérer la diversification des cultures avec un niveau de technologie sensiblement équivalent à celui en vigueur à travers la mise en place d'infrastructures avec l'appui de l'État. Ces infrastructures sont les routes, les pistes, l'aménagement hydro-agricoles et les bas-fonds. En matière de maîtrise des techniques, l'accent fut mis sur cinq points essentiels. Il s'agit *primo*, d'une réallocation des ressources financières de l'État à l'appui technique en recherche, formation, encadrement des secteurs productifs vivriers ; *secundo*, une amélioration de la formation de base et de la technique des producteurs ; *tertio*, un renforcement de l'alphabétisation fonctionnelle ; *quarto*, le support à l'organisation professionnelle des producteurs par branches et sous-

branches de production d'une part et la mise en place de systèmes de crédit adaptés à la faible capacité d'endettement des producteurs constitueront des axes stratégiques majeurs dans le secteur du vivrier d'autre part ; et *quinto*, les efforts de diversification dans le secteur vivrier porteront sur les produits fruitiers et les productions de contre-saison.¹⁵⁴ Ces orientations devaient amener le pays à l'auto-suffisance alimentaire et permettre à la population surtout vulnérable de subvenir à ses besoins alimentaires, une condition *sine qua non* de sortie de pauvreté. De ce projet d'accroissement de la production vivrière, l'on remarque l'amont et l'aval de la production sont pris en compte. Mais dans la réalisation de ces objectifs, l'on peut remarquer que le Togo était en pleine liquidation de ses joyaux industriels et qu'il n'y a pas un projet de fabrication en interne des intrants agricoles surtout de l'engrais malgré la disponibilité du phosphate et son exploitation. Cette intensification de l'utilisation des intrants et partant de l'engrais, va accroître la dépendance du Togo de l'extérieur or ce fut le nœud gordien du mal togolais. Aussi, la modernisation de l'agriculture togolaise est passée de la mécanisation à l'époque de la révolution verte à la culture attelée. Ce qui a consisté une régression qu'on peut sans nul doute imputer à l'ajustement structurel.

3.2. L'amélioration de la productivité des produits d'exportation: café, cacao et coton

Le PNLP est parti d'un constat de morosité ambiante dans ces trois filières d'exportation. Ce constat indexe surtout le statut de quasi-monopole de la Société togolaise de commercialisation des produits (STCP) qui impose ses prix et réduit la marge bénéficiaire des producteurs et du coût de fonctionnement trop élevé de l'Office des produits agricoles du Togo (OPAT).¹⁵⁵ Ainsi, les 35 000 planteurs environ de café exploitants 24 500 hectares, les 4 000 planteurs de cacao exploitant environ 2 000 hectares et les planteurs de coton ayant contribué à

¹⁵⁴ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 18 et 19.

¹⁵⁵ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p.19.

la croissance de près de 12% de la production du coton¹⁵⁶ n'ont pas été les premiers bénéficiaires de leurs exploitations. Comme souligné dans les conséquences des PAS, le monde paysan a payé un très lourd tribut de la mise sous ajustement du pays. Les prix d'achat des produits d'exportation étaient largement en deçà des prix mondiaux. Ce qui n'a pas permis à ces derniers de bénéficier du fruit de leur investissement comme cela devrait être.

Partant de ce constat, le PNLP proposait une adaptation à l'embellie du marché mondial pour éviter la dégradation et réhabiliter les cacaoyères. Ainsi, pour les cafiers, il s'agissait de rajeunir les plantations et d'ouvrir de nouvelles pistes d'accès permettant l'extension des surfaces. Dans les cacaoyères, la tâche était la *re-densification* et la régénération des plantations et la modification du matériel végétal.

Sur la collecte et commercialisation des produits, dans la filière cotonnière, la décision fut déjà prise de passer de l'OPAT à la Société togolaise du coton (SO-TOCO) pour la commercialisation des produits. C'est ainsi que, pour les deux autres filières, le PNLP proposa une réorganisation de l'OPAT en vue de réduire ses coûts de fonctionnement pour faciliter la tâche aux paysans, l'octroi de statut d'acheteurs agréés aux Groupements agricoles villageois (GAV) pour améliorer la concurrence et faire baisser les coûts de commercialisation¹⁵⁷.

3.3. L'amélioration de la productivité et de la production dans le secteur animalier

La satisfaction des besoins en protéine de la population en production locale fut un impératif vu le niveau de pauvreté monétaire de la population qui ne pouvait lui permettre de s'offrir le luxe de compléments importés accroissant de facto la dépendance du pays, et surtout dans un contexte où seule 58% de la demande nationale était satisfaite par la production locale. La production locale était le fait des agriculteurs. Le système moderne d'élevage "ranching" était conduit dans le cadre d'établissements *para-publics*. Trois établissements de ce genre existaient

¹⁵⁶ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 19 et 20.

¹⁵⁷ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 20.

mais un seul était rentable dans sa gestion.¹⁵⁸ Les maux dont souffrait le secteur de l'élevage au Togo étaient entre autres la persistance des maladies comme la maladie de Newcastle, la peste de petits ruminants, la trypanosomiase animale, l'insuffisance de personnel qualifié, le manque de structures d'appui vétérinaire et le manque d'investissements.

Pour pallier ces manquements et amener le secteur à participer à l'action globale de lutte contre la pauvreté, le PNLP a assigné à celui-ci un rôle de fournisseur de protéines avec des actions en deux volets: la stratégie prioritaire et l'intervention stratégique à court et à moyen terme pour améliorer la production bovine.

Les actions prioritaires consistaient en:

- la promotion et le soutien à l'élevage des espèces de cycle courts, en particulier dans les zones où les revenus de l'agriculture sont les plus faibles. C'est ainsi que l'élevage des ovins fut vivement conseillé pour la région maritime et celle des plateaux. S'agissant de la région de la Kara où le revenu par habitant est très faible, l'élevage de petits ruminants en particulier les moutons fut la priorité avec un système accru de pâturage ;
- la promotion et l'amélioration de la production avicole transitionnelle avec la mise en vente des variétés de poules améliorées, de vaccins spécifiques contre les maladies avicoles les plus répandues ;
- l'élaboration de paquets technologiques bon marché pour ce sous-secteur et la mise en place de groupements capables de mobiliser l'épargne locale exclusivement pour l'acquisition de ces paquets technologiques ;
- et le développement du potentiel fourrager.

L'intervention stratégique à court et à moyen terme pour améliorer la production bovine quant à elle tournerait autour de:

- l'organisation professionnelle des éleveurs et des agriculteurs/éleveurs ;
- l'amélioration des races ;
- le développement fourrager ;

¹⁵⁸ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 21.

- la mise en place de formes de crédits accessibles.¹⁵⁹

Ce programme d'amélioration de la production et de la productivité animale répondait à deux impératifs : l'amélioration des revenus des paysans les plus pauvres et la satisfaction des besoins en protéine animale du marché nationale. Il prend en compte l'organisation et la professionnalisation de producteurs, l'amélioration des races d'animaux, la mobilisation de l'épargne et l'accord de crédits, et la lutte contre les maladies qui handicapaient la production. L'un des fondements de ce programme qui pourrait le rendre pérenne est la mobilisation de l'épargne locale pour le refinancement des actions d'élevage. Le financement de l'agriculture au niveau étatique avait déjà montré ses limites dans le cadre de la CNCA notamment en financement de petites exploitations. Cette mobilisation de l'épargne interne à travers les groupements permettrait ainsi aux éleveurs de disposer d'une certaine autonomie de financement de leurs activités futures.

Pour accompagner cette action dans le secteur de l'élevage, des progrès devraient être faits également dans le sous-secteur de la pêche. Pour ce faire, l'on devrait passer par :

- des efforts renouvelés pour négocier l'obtention de permis de pêche dans les eaux des pays de la sous-région ;
 - l'amélioration de l'organisation de l'armement de pêche ;
 - l'organisation de la pêche fluviale, lagunaire et au niveau des barrages et retenus d'eau ;
 - l'investissement dans le matériel de pêche moderne, le stockage et le traitement du poisson ;
 - une formation adéquate des pêcheurs.¹⁶⁰

Certes, cette projection est louable, mais il ne faut pas perdre de vue que l'une des premières sociétés à être liquidée en début d'ajustement structurel fut la société togolaise de pêche. Une modernisation fut certes prévue mais le cadre institutionnel et l'absence des pouvoirs publics dans ce secteur laisseraient ainsi une

¹⁵⁹ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 21 et 22.

¹⁶⁰ Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 22.

marge de manœuvre aux grands groupes étrangers. Ces derniers pourraient satisfaire les besoins de la population en produits halieutiques mais créeraient de facto une autre forme de dépendance et leur action directe sur la pauvreté, ici, est limitée.

Dans l'optique de l'amélioration de la production et de la productivité agricole pour lutter contre la pauvreté, des actions complémentaires comme la préservation des ressources naturelles et l'organisation du monde rural qui passe par l'encadrement des crédits agricoles et le règlement des litiges fonciers furent également prévues. Les secteurs sociaux ne furent pas en marge des efforts prévus dans le cadre du PNLP.

Conclusion

In fine, l'agriculture togolaise, après les premières hésitations post-indépendance, prit un véritable élan dans les années 1970 avec la « révolution verte ». Mais les résultats peu encourageants et la crise économique ont contraint les pouvoirs publics à se plier aux injonctions du milieu financier international qui donna une autre orientation aux secteurs économiques et sociaux pour permettre au Togo de continuer par bénéficier des prêts internationaux. Cette orientation fut entérinée par les décisions de la conférence des bailleurs de fonds de juin 1985 à Lomé et impacta négativement l'agriculture togolaise.

Le désengagement des pouvoirs publics des secteurs économiques y compris l'agriculture, pris par les institutions de Bretton Woods et confirmé à Lomé entraîna le presque abandon de la modernisation de l'agriculture. Sur le court terme, le matériel agricole et les installations des centres d'expérimentation sont devenus vétustes. Sur le long terme, cet abandon de la modernisation de l'agriculture accrut la paupérisation de la population surtout rurale. C'est ainsi que dans le processus de lutte contre la pauvreté, une nouvelle tentative de redressement de l'agriculture fut initiée.

Pour aller plus loin

- AFIDEGNON Dan, 2018, L'épopée du nationalisme togolais (Quelques faits historiques indéniables), Lomé, Éditions Bénies.
- DANKLOU Dodji Kossi, 2006, *L'agriculture du Togo: aspects généraux*, institut supérieur d'agronomie, Lille, France.
- AGBEVE Kwami, 2011, *Planification socio-économique et politique agricole au Togo*, mémoire pour l'obtention de Maitrise es sciences humaines option Histoire, Université de Lomé.
- LABARTHE Gilles, 2015, *Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux*, Paris, Agone.
- MALLY Théophile, sd, *Discours prononcés par le président Sylvanus Olympio au cours de l'année 1961*.
- MAMAN Halarou, 2019, *Politiques agricoles et sécurité alimentaire au Togo: De la fin de la colonisation à 2012*, thèse de doctorat unique en histoire, Université de Lomé.
- Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Programme des Nations Unies pour le développement, 1995, *Avant-projet de programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP)*, p. 21 et 22.
- Ministère du plan et de l'industrie/Direction générale du plan et du développement, 1987, *20 ans d'efforts de planification pour le développement du Togo. Méthodologie-Évolution macro-économique-Bilan physique-Bilan financier*, Lomé.
- République togolaise, 1985, *Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo*, Volume I « situation et perspectives de développement (1985 - 1990) », Lomé.
- SCHWARTZ Alfred, 1984, « Quatre plans quinquennaux de développement au Togo (1966-1985). Les politiques sectorielles, mythes et réalités », in *Les villes en Afrique: leur rôle et leur fonction dans le développement national et régional. Le Togo*, Convention AC A/ORSTOM, p. 71 – 90.

THE ‘TRUMPING EFFECT’ OF ANTI-TERRORISM LEGISLATIONS: THE CASE OF CAMEROON

Dr. Ngangum Peter Tiako

Université Libre de Bruxelles, Department of Information & Communications Sciences

Abstract

The September 11 terrorist attacks in America ‘changed the world’ and many years after, acts of terrorism in various forms have endangered and killed innocent people in Cameroon, Nigeria, Kenya, Somalia, Belgium, France, Spain, Britain etc., jeopardized fundamental freedoms and seriously undermined the dignity of the human population. States have therefore been under an obligation to take appropriate measures to protect the fundamental rights and freedom of everyone within their jurisdictions against terrorist acts. In this vein, governments across the globe have adopted new laws, and ameliorated and expanded the use of old laws to monitor communications and counter terrorism. Thus, in 2014 the government of Cameroon passed *Law No. 2014/028* of 23 December on the suppression of acts of terrorism. The main thrust of the law is the redefinition of national security to incorporate the risk of terrorist actions undertaken by any individual or group. Although the government has argued that the new law is necessary to contain the Boko-Haram terrorist group which has carried out kidnappings and attacks in Cameroon, this paper argues that there is a dangerous tendency to legitimize human rights violations under the guise of combating terrorism. In practice, this leads to a ‘trumping effect’, where the suppression of acts of terrorism legislations effectively override or take precedence over fundamental rights such as freedom of expression, press freedom, the right to peaceful protest and assembly, as well as accountability and transparency. Drawing from literature review, documentary research, interviews and case law, this paper contends that while the threat of terrorism and the rise of anti-terrorism legislations to counter terrorism are justified, the existence of arbitrary legislations and the vague, broad and sweeping nature of such legislations remain potentially problematic for the protection of journalistic sources and other fundamental rights. This complexity is evident in Cameroon where the law on the suppression of acts of terrorism has been invoked to arrest, trial and detain journalists, peaceful protesters and Cameroon anglophone activists. The above concerns point to the need for reforms of the existing laws on the suppression of acts of terrorism and the need for states to reconcile a suitable balance in this new context between protecting the human rights of its citizens as potential victims of terrorism and protecting the human rights of alleged terrorists.

Keywords

Cameroon/Terrorism/Counter Terrorism/Human Rights/Freedom of Expression/ Press Freedom/Peaceful Protest and Assembly.

1. Introduction

Terrorism is not a new issue on the human rights agenda. For many years, various forms of terrorism have endangered and killed innocent civilians, jeopardized human rights and seriously impaired the dignity of the human population. For instance, in 1998 suicide bombers set off car bombs in vehicles which exploded at the US embassies in Nairobi, Kenya and Dar es Salam, Tanzania. In Nairobi, 213 people were killed and 4000 seriously injured. In Dar es Salam, 12 people were killed and 35 injured. Like Kenya, Nigeria, Chad, Ethiopia, US, France, Belgium, Germany, UK, Spain, Turkey, Cameroon has come under the fury and repressive hammer of acts of terrorism in all forms from terrorist groups. One of such groups is Boko-Haram in the northern part of Nigeria. The group is responsible for the kidnapping and killing of innocent schoolchildren in Nigeria. According to Amnesty International (AI), between July 2015 and July 2016, Boko Haram conducted at least 200 attacks, including 46 suicide bombings, in the Far North Regions of Cameroon, killing over 500 civilians and over 67 members of the security forces since 2014 (AI, 2016). Thus, Cameroon has come under the obligation to take suitable measures to protect the fundamental rights and freedoms of everyone living within its jurisdiction against the scourge of terrorism. However, after the September 11, 2001 terrorist attacks in America, the above scenario changed drastically, ushering in new and huge challenges to the human rights agenda. As the German Federal Minister for Foreign Affairs argued in his speech before the 58th session of the UN Commission on Human Rights, “the 11th September and its consequences have reoriented world politics and this is not without implications for human rights policy” (Schorlemer, 2003. 226).

Cameroon has an exemplary military and security pact with the USA, especially the partnership in the fight against Boko-Haram. The latter is not only supporting Cameroon with military equipment but more importantly, the US has sent a contingent of 300 troops to assist in intelligence provision to the Cameroonian defence and security forces on the war front. Furthermore, the US has opened the doors of its military academies to Cameroonian students (Meli, 2017). The call by the United States of America for a global partnership and campaign against terrorism provided the context for several initiatives by governments including Cameroon to tighten security legislations that have been realized at the expense of civil and political liberties. There is therefore a real danger that the war against terrorism is producing significant shifts in states’ obligation to respect and protect human rights. However, as Schorlemer (2003: 266) contends “the battle

against terrorism itself is also understood as a fight for human rights. Clearly, states need to strike a balance in this new context between protecting the human rights of its citizens as potential victims of terrorism and protecting the human rights of alleged terrorists”. Even more, as advocated by the Venice Commission, state security and fundamental rights are not competitive values, but they are each other’s precondition. In other words, security is best protected by the enhancement and not the suppression or weakening of the rule of law, democratic values and human rights (Muma, 2017). Furthermore, the UN Security *Resolution 2178/2014* and the *Global Counter Terrorism Strategy* underlined that “effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but complementary and mutually reinforcing”. This presupposes that in fulfilling their duties, state authorities (Cameroon) must ensure that measures purported to combat terrorism comply with state obligations under international human rights law (Muma, 2017).

This paper examines the ‘trumping effects’ of the Cameroon 2014 anti-terrorism legislation. It begins by delineating freedom of expression and peaceful protests in a human rights context, then moves on to discuss the constitution as the most critical legal construct that has a plethora of prerogatives that directly concerns freedom of expression and of the press and peaceful assembly, before going further to interrogate and analyze the 2014 law on the suppression of acts of terrorism.

2. Freedom of expression and peaceful protests in the human rights context

Both international and national law guarantees everyone the right to freedom of expression. For instance, *article 19(2)* of the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), one of the United Nations’ two main human rights treaties, which has been ratified or acceded to by Cameroon in 1984 provides that:

Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

The above wording corresponds to *article 19* of the *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Similar provisions also appear in the three main regional human rights treaties, the *African Charter on Human and People’s Rights* (*Article 9*) which Cameroon ratified in 1989, the *European Convention on Human*

Rights (ECHR, Article 10(1), and the American Convention on Human Rights (Article 13).

Depending on the situation, peaceful protests (a core theme of this paper) may also be covered by the right to freedom of peaceful assembly, a closely related right often used interchangeably with the right to freedom of expression, and is codified in *article 20* of the UDHR, *article 21* of the ICCPR and *article 11* of the ECHR. However, the right to freedom of expression and assembly are not absolute and may be restricted by the national authorities in order to protect other relevant interests, for instance public order. *Article 19(3)* of the ICCPR requires, however, that any interference meet the following three conditions:

- The interference must be prescribed by law
- Must serve a legitimate aim, such as the protection of public order or the rights of others; and
- Must be necessary and proportionate for the achievement of that aim.

The Constitution

The existence of a constitution is an important in-road to the development of freedom of expression and of the press. It is therefore no coincidence that the constitutions of a growing number of nations have provided specific guarantees for the rights to freedom of expression, freedom of the press and of assembly. This is the case with many states which have embraced democratic and multiparty political systems and others who are currently in transition to democracy. A good example is Sweden, where its entire freedom of the press act, adopted in 1766, has constitutional status. This act makes relevant provisions on the right to information (Berger, 2007; Voorhoof, 1998). This wide-scale consensus through formal constitutional guarantees is also true as in the case of the First Amendment of the US Constitution of 1781. In like manner, more recent constitutions like those of Mali, Senegal, Zambia, Nigeria, Gabon and Cameroon have provided similar guarantees for freedom of expression.

The core of the constitutional protection of the above rights per se is the preamble of the Cameroon constitution. It affirms the attachment of the country to the fundamental freedoms enshrined in the UDHR, the Charter of the United Nations, and the ACHPR, and all duly ratified international conventions relating thereto. This paper argues that fundamental democratic rights are inscribed in

the preamble of the Cameroon constitution, i.e. the freedom of communication, of expression, of the press and of assembly, as well as the right to strike.

The question now is: with the threat of terrorism and the advent of the anti-terrorism legislation in Cameroon, are press freedom, freedom of expression and the public right to peaceful protests as guaranteed by the constitution respected? In trying to provide answers to the above question, the section below interrogates and appraised the law on the suppression of acts of terrorism, showing how the law has been evoked to arrest, trial and detain journalists, peaceful protesters and Cameroon anglophone activists.

Law No. 2014/028 of 23 December 2014 on the suppression of acts of terrorism

The law is divided into *four chapters* incorporating *17 sections*. *Chapter 1* is entitled general provisions and deals with the purpose and scope of the law while *chapter 2* focusses on offences and penalties. It contains *9 sections* addressing, inter-alia, acts of terrorism, financing of acts of terrorism, laundering of proceeds of terrorism, recruitment and training, criminal liability of corporate bodies, interruption of the offence or its effects, acclamation of acts of terrorism, false statement or defamatory reports and witness protection. *Chapter 3* is entitled special provisions and is composed of *6 sections*, that is remand in custody, referral before the competent court, mitigating circumstances, ancillary penalties, indefeasibility of court actions and penalties and waivers. The last chapter, composed of one section, is informed by the final provision of the law.

According to *chapter 2, section 2* of the above law:

Whoever, acting alone as an accomplice or accessory, commits or threatens to commit an act likely to cause death, endanger physical integrity, cause bodily injury or material damage, destroy natural resources, the environment and cultural heritage with intent to: (a) intimidate the public, provoke a situation of terror or face the victim, the government and/or national and international organization to carry out or restrain from carrying out an act or renounce a particular position; (b) disrupt the national functioning of public services, the delivery of essential services to the public to create a crisis situation among the public; (c) create widespread insurrection in the country; (d) shall be punished with a death penalty.

The law moves on in *chapter 2, sections 3, 4 and 5* to provide a death penalty to all those who are guilty of 'financing acts of terrorism', 'laundering of the proceeds of terrorism' and 'recruitment and training of people' to participate in acts of terrorism. According to *chapter 2, section 3 (1)*:

Whoever directly or indirectly provides or collects funds; provides or offers or collects funds with the aim of financing acts of terrorism and by whatever means, shall be punished with a death penalty.

Section 4 of the above chapter entitled laundering of proceeds of terrorism stipulates that:

whoever procures, receives, keeps, converts, dissimulates or disguises goods that are proceeds or acts of terrorism; partakes in the use or sharing even occasionally, of proceeds of acts of terrorism, shall be punished with a death penalty.

The penalty provided in (1) above shall apply to whoever: (a) offers or promises gifts, presents or any kind of benefit to another with the intention of getting the later to be part of a group that has been established or a deal reached to commit acts of terrorism; (b) threatens or pressurizes another to be part of a group that has been established or a deal reached to commit acts of terrorism;

whoever deliberately joins or undergoes training in a terrorist group abroad with intent to commit acts of terrorism within the country, shall be punished with imprisonment of from 10 to 20 years.

Section 5 (recruitment and training) stipulates that “whoever recruits and/or trains people to participate in the act of terrorism, regardless of where they are committed, shall be punished with the death penalty”.

Chapter 2, section 8 (acclamation of acts of terrorism) of the law provides severe charges for all those who acclaims acts of terrorism. *Section 8* states that:

Whoever publicly acclaims acts of terrorism shall be punished with imprisonment of, from 15-20 years or a fine of, from twenty-five million francs (25.000.000) FCFA to fifty million (50.000.000) FCFA or both such imprisonment and fine.

3. Analysis of the law

The relevance of an effective legal framework for the fight against terrorism cannot be over- emphasized. However, formulating such a legal protection is not without its own difficulties. This section provides a critical analysis of the 2014 Cameroon anti-terrorism law. In doing so, it focuses on the provisions of the law, its ramifications on press freedom and freedom of expression, as well as the right to peaceful assembly (legitimate peaceful protests).

Drawing from the provisions of the law, this paper argues that like *article 1* of the UK anti-terrorism law, *article 2* of the Cameroon anti-terrorism law is very broad on the definition of terrorism. The law criminalizes not only acts that are widely understood as ‘terrorist’ in nature but also lawful gatherings and protests and other forms of behaviour that cannot be regarded as terrorism. Looking at the

scope of the law, *article 2* of the Cameroon anti-terrorism law, anyone who disrupts the functioning of public services, the delivery of essential services to the population, or creates a situation of crisis among the public, can be sanctioned with the death penalty.

In the case of *Sergey Kuznetsov v. Russia*, the European court of human rights (ECtHR) underscored that:

Any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life; including disruption to traffic, and that it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by article 11 of the convention is not to be deprived of all substance. The court stressed that “any measures interfering with freedom of assembly and expression other than in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles-however shocking, and unacceptable certain views or words used may appear to the authorities-do a disservice to democracy and often even endanger it”. In this case, the court found a violation of article 11 of the convention interpreted in the light of article 10 of the convention.

Furthermore, I contend that there are so many protests and demonstrations that have taken place both in Cameroon and elsewhere in the world that disrupted the functioning of public services and the delivery of essential services to the population that cannot be regarded as terrorism. For instance, the 2008 Cameroon protests which were a series of demonstrations in Cameroon's biggest cities that took place from 25 to 29 February 2008. The protests followed on the heels of a strike by transport workers, who were opposing high fuel prices and poor working conditions. Further political turmoil had been caused by President Paul Biya's announcement that he wanted the constitution to be amended to remove term limits; without such an amendment, he would have to leave office at the end of his term in 2011. Similarly, one may not ignore the Arab Spring, the wave of pro-democracy protests and uprisings that took place in the Middle East and North Africa beginning in 2010 and 2011, challenging some of the region's entrenched authoritarian regimes. Also, the orange revolution, a series of protests and political events that took place in Ukraine from late November 2004 to January 2005, in the immediate aftermath of the run-off vote of the 2004 Ukrainian presidential election, which was claimed to be marred by massive corruption, voter intimidation and direct electoral fraud. The above activities disrupted the functioning of public services, the delivery of essential services to the population, and created a situation of crisis among the public but could these activities be regarded as acts of terrorism and its proponents sanctioned with the death penalty?

The law is unconstitutional. This is because it includes the death penalty as a sanction to terrorism. In doing so, the law violates the right to life and human dignity which are guaranteed in the preamble to the constitution. *Chapter 1, section 1* of the law stipulates that:

This law relates to the suppression of acts of terrorism. The provisions of the penal code, the criminal code and the military justice code that are not repugnant to this law shall remain applicable. The offences provided for in this law shall fall exclusively under the jurisdiction of military tribunals.

This paper argues that International law prohibits the use of military courts to try civilians. As we are going to see below, many Cameroonians in general and Cameroon anglophone activists in particular have been tried in military tribunals across the country. For instance, Mancho Bixby, a Cameroonian anglophone activist and radio journalist was tried, convicted, and sentenced before a military court. There is widespread international consensus that trials of civilians by military tribunals contravene the non-derogable rights to a fair trial by a competent, independent and impartial court to the extent that they violate rights guaranteed by instruments such as the UDHR, ICCPR and the Banjul Charter. The case law of the ACHPR is very clear on the fact that military tribunals lack authority to try civilians. In the *Kevin Mgwanga Gunme et al vs. Cameroon* case, the African Commission stated that:

Trial by military courts does not per se constitute a violation of the right to be tried by a competent organ. What poses a problem is the fact that, very often, the military tribunals are an extension of the executive, rather than the judiciary. Military tribunals are not intended to try civilians. They are established to try military personnel under laws and regulations which govern the military.

In *Communication 218/98 Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project v. Nigeria*, the Commission underlined that “the military tribunals are not negated by the mere fact of being presided over by military officers. The critical factor is whether the process is fair, just and impartial”.

In the case of *Media Rights Agenda v. Nigeria*, the ACHPR found that special tribunals set up by the military regime with an ouster of the jurisdiction of the ordinary courts “violates the right to have one’s cause heard, under *article 7.1*. The ACHPR confirmed the prohibition in the Resolution on the Right to a Fair Trial and Legal Aid in Africa that states in Principle L:

- The only purpose of Military Courts shall be to determine offences of a purely military nature committed by military personnel

- While exercising this function, Military Courts are required to respect fair trial standards enunciated in the African Charter and in these guidelines
- Military courts should not in any circumstances whatsoever have jurisdiction over civilians. Similarly, Special Tribunals should not try offences that fall within the jurisdiction of regular courts.

The UN Human Rights Committee (HR Committee) through Concluding Observations on States' reports, General Comments interpreting the ICCPR and Views regarding complaints, agrees that "the jurisdiction of military tribunals is restricted to offences of a strictly military nature committed by military personnel". In 1984, the HR Committee affirmed in its *General Comment 13* that military tribunals are prohibited from trying civilians except in extraordinary, objectively determined and narrowly defined circumstances such as cases where fair, independent and impartial civilian courts are unavailable.

The law has gone beyond prohibiting acts of terrorism or their instigation to prohibit the acclamation, encouragement, glorification and even encouragement of terrorism. *Chapter 2, section 8* (acclamation of acts of terrorism) of the law provides severe charges for all those who acclaim acts of terrorism. This paper is concerned that the above provisions violate the right to freedom of expression and assembly. This paper argues that freedom of expression protects not only views that are favorably received but precisely all those that are controversial, shocking or offensive. In the 1992 *Open Door and Dublin Well Women vs. Ireland* case, the European court of human rights reasserted that:

Freedom of expression was particularly precious as a way of communicating information or ideas that offend, shock or disturb the state or any sector of the population; as such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society.

Thus, the terminology employed by the anti-terrorism law is so vague and fail to meet the requirement that restrictions on freedom of expression should be prescribed by law. What amounts to 'acclaims acts of terrorism'? The use of the expression is of particular concern as its interpretation is likely to be highly subjective. According to *Article 19* (2006:8), glorification, justification, or any other form of expression concerning terrorism, or any form of violence can be prohibited unless it is clearly intended to directly incite such conduct. It is significant to the guarantee of freedom of expression and the right to peaceful assembly that any interference for the purpose of national security, including countering terrorism, is closely linked to preventing or mitigating imminent violence.

According to *article 18(3)* of the ICCPR which Cameroon ratified in 1984, any restriction or interference on the right to freedom of expression must be “prescribed by law” and “must be necessary in a democratic society”. Drawing from the case law of the ECtHR, necessary in a democratic society amounts to a “pressing social need”. This presupposes that measures taken for the restriction or interference of fundamental freedoms must be effective and the scope and effects of the limitation must be proportionate in relation to the importance of the resulting interest to be protected (Muma, 2017). The expression provided by law, however, presupposes that a limitation on freedom of expression must be laid down in law with sufficient precision, must be transparent and accessible to the public. The word law in this context has an autonomous meaning. It is the force of politically organized society and incorporates for instance written and unwritten laws (Gardner, 2001), such as the constitution, anti-terrorism law, criminal law etc.

According to *article 18(3)* of the ICCPR, the expression “prescribed by law” also implies that any interference with freedom of expression must adequately specify the permissibility of a given restriction by the authorities. In other words, for a norm (anti-terrorism law) to be characterized as law, it must be well formulated and explicit so as to guide the society on how and when to exercise their fundamental rights and freedoms, and must be compatible with international human rights standards. The Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) guidelines also point to the fact that for a norm to be characterized as law, it must be compatible with international human rights standards and be sufficiently precise to enable an individual to assess whether or not his/her actions or conduct would be in breach of the law and the likely consequences of such transgressions (ODIHR/OSCE, 2010).

According to Muma (2017), the UN human rights committee as an interpretative guideline has observed that for a norm to become law, it must be formulated with sufficient precision to enable an individual to regulate his/her conduct accordingly, and must be made accessible to the public. Laws should provide sufficient guidance to all those charged with its execution to enable them to ascertain what sorts of expressions or freedoms are to be restricted and what sorts are not. Furthermore, the human rights committee has argued that offences as “encouragement of terrorism”, and “extreme activity” as well as offences of “acclaiming, praising, glorifying or justifying terrorism” should be carefully defined to ensure

that they donot lead to unnecessary and disproportionate interferences with human rights and freedoms (Muma, 2017; General Comment, No. 34).

By the same token, the African Commission guidelines regarding countering terrorism in Africa has stressed that any criminalization of or other punishments for acts of terrorism must abide by the principle of legality and, as such, states should ensure that their laws criminalizing acts of terrorism are accessible to the public, defined by clear and precise provisions in the law, non-discriminatory and non-retroactive, and must be directed only against acts done knowingly and with intent and in accordance with international law. In the *Sunday Times vs. UK* case, the ECtHR clearly stated that:

A norm cannot be regarded as a law unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able if need be with appropriate advice to foresee to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail.

The court has reasoned that laws which are not formulated with sufficient precision are considered vague. This is the case because vague and broad provisions (as is the case with the Cameroon 2014 anti-terrorism law) are susceptible to wide interpretation by both the authorities and those subjected to the law. As we are going to unpack sooner below, in Cameroon in particular, such laws has been susceptible to abusive interpretation by the authorities, most especially the judiciary which enjoys limited autonomy. According to Ben Emmerson, special rapporteur on the promotion of human rights and freedoms while countering terrorism, “vagueness of concept could lead to its use against members of religious minorities, civil society, human rights defenders, peaceful separatists, indigenous groups and members of opposition political parties” (Muma, 2017). In other words, the provisions of a given law must be formulated with sufficient legal precision so that the possibility of commission of an offence is foreseeable. Drawing from the above analysis, this paper argues that the Cameroon anti-terrorism law is unconstitutional, vague, very broad and imprecise. According to AI (2015) report on Cameroon, the law infringes on so many basic rights and freedoms protected in the constitution and international human rights law. The Cameroon National Commission on human rights and freedoms (NCHRF) is concerned that the degrading security situation in the country could provide justification for the application of the law, or encourage the authorities to use their sweeping powers to suppress press freedom, freedom of expression and the right to peaceful assembly (NCHRF, 2015).

The 'Johannesburg Principles', a set of principles on freedom of expression and national security developed by a group of experts from around the world, argues that restrictions on freedom of expression in the name of national security may be imposed only where the speech was intended to incite imminent violence and there is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood or occurrence of such violence. *Principle 6* stipulates that:

Expression must be punished as a threat to national security only if the government can demonstrate that:

- The expression is intended to incite imminent violence
- It is likely to incite such violence and
- There is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood of occurrence of such violence (Article 19, 2006).

The ECtHR decision in the case of *Karatas vs. Turkey* is particularly instructive. The complainant had been convicted for the publication of poetry that allegedly condoned and glorified acts of terrorism (note the similarity between this case to the new offences under the Cameroon 2014 anti-terrorism law). The court noted as a matter of fact that in Turkey violent terrorist attacks was a daily reality. But even in a context of regular threats to national security, the court underlined the fundamental nature of the applicant's right to freedom of expression and held that his conviction constituted a violation of that right. Highlighting that there was no congruity or causal connection between the poems and violence, the court held:

In the instant case, the poems had an obvious political dimension. Using colorful imagery, they expressed deep-rooted discontent with the lot of the population of Kurdish origin in Turkey. In that connection, the court recalls that there is little scope under article 10(2) of the convention for restrictions on political speech or on debate on matters of public interest ... In a democratic society, the actions and omissions of the government must be subject to the close scrutiny not only of the legislative and judiciary authorities but also of public opinion. Moreover, the dominant position which government occupies makes it necessary for it to display restraint in resorting to criminal proceedings, particularly where other means are available for replying to the unjustified attacks and criticisms of the adversaries ... Even though some of the passages from the poems seem very aggressive in tone and to call for the use of violence, the court considers that the fact that they were artistic in nature and of limited impact made them less a call to an uprising than an expression of deep distress in the face of a difficult political situation.

Drawing from the strength of the court's judgment in *Karatas vs. Turkey*, a general prohibition of glorification of violence cannot be justified. Only those statements of glorification and acclamation of acts of terrorism that can be said to actually incite violence may be legitimately prohibited. The ensuing paragraphs provides more impetus and illuminates clearly the above arguments.

The 2014 anti-terrorism legislation and press freedom and freedom of expression

Cameroon is a member of the UN, party to the UDHR, the ICCPR and its Optional Protocol and a member of the ACHPR. Cameroon ratified the ICCPR on January 27, 1984 and it came into force on the 27 of April that same year. Article 2(2) of the ICCPR states that:

Where not provided for by existing legislative or other measures, each state party to the present covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present covenant, to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present covenant.

This means that Cameroon has a positive obligation not only to refrain from interfering with freedom of expression but also to protect journalists and media organizations from unlawful interference. Thus, the obligation to respect freedom of opinion and expression is binding on Cameroon. However, the 2014 law on the suppression of acts of terrorism in Cameroon has been invoked to arrest, trial and detain journalists, peaceful protesters and Cameroon anglophone activists as we are going to unpack below. On July 30th, 2015 Ahmed Abba, a *Radio France International* (RFI) correspondent was arrested and after 2 years in custody convicted by a military tribunal for “non-denunciation of terrorism” and “laundering of the proceeds of terrorist attacks”. The journalist was sentenced to 10 years in prison. However, he was finally released in December 2017 after a military appeal court in Yaoundé reduced his jail term to 24 months (CPJ, 2017).

Radio journalist, Mancho Bibixy, who was arrested in 2017 on terrorism charges after he advocated for Anglophone rights and criticized government policies, was sentenced to 15 years' imprisonment in May 2018. On 23rd October 2018, editor of the privately owned *Hurinews.com* website and human rights advocate, Michel Biem Tong was arrested. He was accused of 'glorification of terrorist acts'. Biem Tong had been reporting on human rights violations committed by the

authorities in the anglophone regions, criticizing government handling of the crisis that started in 2016. CPJ (2018) contends that since 2016 Cameroon has repeatedly jailed journalists for reporting in the western regions of the country.

On 31st October 2018, Mimi Mefo, head of the English language news of the privately owned *Equinoxe television* and *Equinoxe radio*, was arrested and later placed in preventive detention on 7th November 2018 but released 4 days later following unprecedented national and international mobilization. The authorities argued that Mimi disseminated fake news likely to harm public authorities and that the said crime is punishable under *section 113* of the criminal code. Mimi Mefo maintained that:

The regime has been using anti-terror and cybercrime laws to intimidate, threaten and silence the media. Since 2017, at least 20 journalists have been arrested and jailed in Cameroon for doing their jobs". According to the journalist, "I stopped publishing information on Facebook and my website for several months because of constant threats and intimidation. The crisis in Cameroon remains highly under-reported. Journalists are not guaranteed safety when travelling to conduct investigations, and access to information is a major problem. A government who imprisons a journalist is weak, scared of being exposed (Mefo, 2019).

According to the CPJ (2017):

The authorities are using the law against journalists such as Abba who report on the militants and others who have reported on unrest in Cameroon's English-speaking regions or are critical of Biya's administration. In addition to detaining journalists, authorities have banned news outlets deemed sympathetic to the anglophone protests, shut out internet in regions experiencing unrest and prevented outside observers, including CPJ, from accessing the country by delaying the visa process.

Thus, under the 2014 anti-terrorism legislation, Cameroonian journalists are regularly unfairly judged, convicted, jailed or threatened. This has wider consequences for Cameroon and the sub region. First, such threats have driven Cameroon to become the second jailer of journalists in Africa with 7 journalists behind bars for their work as of December 1, 2018, according to CPJ's annual prison census. According to CPJ, Cameroon comes only behind Eritrea, ranked first (CPJ, 2019). The current situation has impacted on the country's press freedom ranking. Cameroon is currently ranked 131 out of 180 countries in *Reporters sans Frontières'* world press freedom index of 2019. The situation was not any better in 2018 when Cameroon was ranked 129th out of 180 countries.

Also, for those journalists who want to escape trouble, 'self-censorship' often becomes a habit. Self-censorship is convenient for semi-authoritarian states, as

constraints are appropriated and established inside the minds of journalists: encouraging self-censorship around sensitive issues is the ideal way to operate the most discreet form of prior control (Frère, 2015). As Ottaway (2004, 163) argues, in such a context, ‘a degree of self-censorship allows independent newspapers to exist, but also limits their risk. Therefore, in these contexts public authorities can claim to be supporting press freedom and freedom of expression, but they may use other underhand means to undermine the media’s potential to trigger change within society. This kind of ‘double speak’ might see government passing a law protecting press freedom, freedom of expression, the protection of journalistic sources and the right to peaceful assembly, while at the same time threatening journalists to reveal confidential sources or arresting people for exercising their rights to peaceful assembly and charging them with terrorism.

While the anti-terrorism law and the criminal code have been invoked to trial many journalists working for private media outlets who are guilty of fake news or spreading false information, it is disturbing to realize that this trend has not been applicable to the state-owned media. A state-owned television (CRTV) report in the aftermath of the 2018 presidential election included supposed *Transparency International* (TI) observers praising the electoral process. TI issued a statement after the report was aired, asserting that they had no election observers in Cameroon. While CRTV fake news concerning election observers from TI approving the conduct of the presidential poll infringes on all aspects of journalistic canons and *section 113* of the criminal code, neither the institution nor the journalist responsible took responsibility. Even more, at year’s end, the debunked story remained on CRTV’s website.

Furthermore, in July 2018, a video circulated online that showed the extrajudicial executions of two women and two children by Cameroonian soldiers who accused them of involvement with Boko Haram. The minister of communication and government spokesman vehemently denied on television that the accused soldiers were Cameroonian and termed the video report as fake news intended to tarnish the image of the Cameroon military and the country. However, in September, after initially denying that the military was responsible for the crimes, the government announced that seven soldiers had been arrested and would be tried for murder (O’ Gray, 2018)

The 2014 anti-terrorism legislation and the right to peaceful assembly

This section demonstrates how the anti-terrorism legislation of 2014 has been invoked to arrest, trial and detain Cameroonians exercising their rights to peaceful assembly. This paper argues that peaceful direct action has historically challenged practices that were legal at the time, but which we now find abhorrent, such as slavery, racial segregation and color or gender-based voting rights. It is for this reason that all states would do well to honor and respect their human rights obligations regarding freedom of expression and the right to peaceful assembly.

Since October 2016, the English-speaking part of Cameroon has experienced serious repression and continuous human rights violations following peaceful protests and an ensuing series of sit-in strikes and non-violent actions initiated by common law lawyers and teachers' trade unions in protest against government policy of assimilation through the imposition of civil law judges to preside over cases in common law courts and French-speaking teachers to teach in English schools. Civil society organizations coordinating the strikes and protest actions were banned on 17 January 2017. Leaders, including Justice Ayah Paul Abine (Supreme Court Judge), Felix Agbor Balla (prominent international human rights lawyer), Dr Neba Fontem (a university lecturer), Mr. Mancho Bibixy (a civil rights activist), and hundreds of other activists and protesters were arrested and transferred to the nation's capital, Yaoundé (a civil law jurisdiction). They are being tried in a military court on charges of terrorism, which carries the death penalty if found guilty.

However, on 30th August 2017, president Paul Biya signed a decree ordering the release and dropping of all charges against arrested leaders of the Anglophone South West and North West regions. The leaders released included Lawyer Felix Nkongho, Dr Neba Fontem, and Ayah Paul Abine among others. According to Amnesty International (2017):

Today's decision to drop all charges and release of Anglophone civil society leaders, including Barrister Nkongho Felix Agbor-Balla and Dr Fontem Aforteka'a Neba, and several others who spent over six months in jail is an enormous relief and welcome news for everyone who has been campaigning for this outcome. They should never have been arrested and prosecuted in the first place for simply helping to organize peaceful, non-violent protests.

Since the above interferences, freedom of expression and freedom of assembly have been subjected to significant restrictions. Authorities continued to repress protests in the Anglophone regions in 2018. In March, more than 100 women in

the *Cameroon People's Party* (CPP) were arrested and detained for several days for staging a demonstration to protest the humanitarian crisis in the Anglophone regions. Assembly rights were also curtailed after the election. In November, authorities arrested 20 protesters in Yaoundé who claimed that Maurice Kamto had won the election. On 28th Jan 2019, opposition party leader Maurice Kamto, president of *Movement for the Renaissance of Cameroon* (MRC), who came second in the October 2018 presidential election, was arrested in Douala along with two of his supporters, Albert Dzongang and Christian Penda Ekok. More than 200 militants of the party, including the party's former campaign manager, Paul Eric Kingue and popular musician Gaston Serval Abe, were arrested in marches in several cities including Yaoundé, Douala, Bafang, Dschang and Bafoussam. The *MRC* had called for peaceful public protests or "marches blanches" across the country to protest alleged mass irregularities in the electoral process, electoral fraud, outright denunciation of the proclamation of the October 22, 2018 presidential results and generalized injustices in Cameroon. Also, Michele Ndoki, vice president of the women's directorate of the *MRC* was arrested on 26th February, 2019 in Idenau, South West region. The firebrand lawyer is behind bars facing charges of rebellion, insurrection and hostility against the fatherland, same as *MRC leader*, Maurice Kamto and over 150 militants, of the same party. For human rights advocate, Agbor Balla, speaking to RFI journalist, Okello (2019) the charges are all too familiar:

The charges are bogus. These are the charges that the government brought against me. It's a way to fight against dissent, repress people, and to perpetuate Mr. Biya's reign as they have been doing for the last 36 years.

Drawing from the above, this paper argues that Cameroon has consistently moved to restrict activists, lawyers and teachers' organizations in their ability to criticize and peacefully protest its policy of assimilation. Peaceful protests by Cameroonians have been depicted as acts of violence, revolution, secession, collective rebellion, hostility against the state and terrorism, and these qualifications have been used to call for far-reaching restrictions. The use of peaceful protests to further change in society is obviously not the exclusive domain of lawyers and teachers and militants of the political parties in Cameroon. In fact, it is embedded in history as a driver for positive change. Where demonstrations do not engage in acts of violence, it is important for the public authorities to exercise tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of expression and of assembly guaranteed by the constitution of Cameroon is not to be deprived of all its substance.

It is the responsibility of each government to respect the right to freedom of expression and assembly and to justify any restriction to them. Government statements which wrongfully equate the exercise of this right by activists, political parties' militants, lawyers and teachers with hostility against the state, revolution, collective rebellion, propagation of false news, terrorism and secession should be condemned. Such false allegations can have a dangerous chilling effect. It has the tendency to undermine the activities of the person or organization involved, endangering the further exercise of freedom of expression. Even more, by labelling its critics terrorists, the government may discourage other citizens from voicing their opposition to official policy of assimilation.

4. Importance and scope

In 2001, the ACHPR meeting at its 29th Ordinary Session in Tripoli passed a resolution on freedom of expression. Recalling *article 9* of the ACHPR which guarantees the right to freedom of expression and recognizing that freedom of expression is an essential attribute of human existence in all spheres of life and that there is now widespread international recognition of the cardinal role of freedom of expression in human progress; noting that freedom of expression is a potent and indispensable instrument for the creation and maintenance of a democratic society and the consolidation of development; mindful of the potentially narrow scope of protection given by *article 9* of the ACHPR, the ACHPR has decided to:

- To develop and adopt, through a consultative process, a Declaration of Principles on Freedom of Expression, drawn from a comprehensive range on international standards and jurisprudence, to elaborate and expound the nature, content and extent of the right to freedom of expression provided for under *Article 9* of the African Charter,
- To initiate an appropriate mechanism to assist it review and monitor adherence to freedom of expression standards in general, the Declaration to investigate violations and make appropriate recommendations to the Commission,
- To hold periodic meetings with NGOs and African journalists to review progress in guaranteeing freedom of expression across the continent and in implementing the Declaration of Principles.

It is also important to underline that the right to freedom of expression is not limited to spoken or written communication but applies equally to acts and behavior which convey an opinion, including peaceful protests, demonstrations (as those exercised by Cameroon anglophone activists, lawyers and teachers as well as MRC party militants) and campaigners. The *United Nations Human Rights Committee* (HRC), which oversees the implementation of the ICCPR, has reiterated that ‘*article 19, paragraph 2*, must be interpreted as encompassing every form of subjective ideas and opinions capable of transmission to others.

In *Maseko v. The Prime Minister of Swaziland* case (2016), the High Court of Swaziland held that certain sections of the Sedition and Subversive Activities Act No. 46 of 1938 and the Suppression of Terrorism Act 3 of 2008 infringed the fundamental rights to freedom of expression and association guaranteed by the Constitution. Further, the court found it unlawful to limit free speech for the sole purpose of shielding the government from criticism or discontent. The applicants had been arrested on charges of sedition, subversion and terrorism for their membership in an opposition movement, wearing its t-shirts and chanting slogans associated with the movement.

The court reiterated that freedom of expression ‘is not absolute and as such, there are limits within which it may be exercised’. Considering its own jurisprudence and a number of foreign cases on the validity of restrictions on free speech, the court addressed whether the limitations imposed by the Act were “proportional to the mischief sought to be regulated or whether there is a rational connection between such limitations and objectives to which restrictions or limitations relate. The court held that the objectives or interests “may only be of ‘defence, public safety, public order, public morality or public health’ or the other interests enumerated under *section 24(3) or 25(3)* of the constitution. On the other hand, the court found it unlawful to limit free speech for the sole purpose of shielding the government from criticism or discontent.

As to the impugned provisions of the *Suppression of Terrorism Act of 2008*, the Court first determined that the arrest of the applicants for belonging to the *People’s United Democratic Movement*, chanting its slogans and wearing t-shirts associated with the movement interfered with their rights to freedom of expression and association. The court went on to state that the government did not provide enough justification as to why such limitations could be appropriate under the *Terrorism Act*, nor did they address whether the enforcement of the impugned provisions was proportional to the applicants’ conduct.

Also, as recalled by the European Court of Human Rights in the 1998 *Steel and Others vs. United Kingdom* case, ‘freedom of expression constitutes an essential foundation of democratic societies and one of the basic conditions for its progress and for each individual’s self-fulfillment’. In the 2009 *Women on the waves vs. Portugal* case, the court emphasized the crucial significance of freedom of expression. It argued that freedom of expression constitutes one of the preliminary conditions for the good functioning of a democracy. In the 1992 *Open Door and Dublin Well Women vs. Ireland* case, the court reasserted that “freedom of expression was particularly precious as a way of communicating information or ideas that offend, shock or disturb the state or any sector of the population; as such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no democratic society”.

5. Duties of the state in relation to peaceful protests and peaceful protesters

With the right to freedom of expression and peaceful assembly clarified, the question arises what the duties of the state (Cameroon) are in respect of these rights. Cameroon ratified the ICCPR on January 27, 1984 and it came into force on the 27 of April that same year. *Article 2(2)* of the ICCPR states that:

Where not provided for by existing legislative or other measures, each state party to the present covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present covenant, to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present covenant.

This means that Cameroon has a positive obligation, not only to refrain from interfering with freedom of expression and peaceful assembly but also to protect protesters from abuse and mistreatment. State parties are required to ensure that the rights contained in *article 19* of the covenant are given effect in domestic law. State party should include information on available remedies when these rights are being violated.

The African Commission on Human and Peoples’ Rights (The Commission) has also passed a resolution on the right to peaceful demonstrations. The Commission meeting at its 55th Ordinary Session held from 28 April to 12 May 2014, in Luanda, Angola called on all states’ parties to:

- Refrain from conducting arbitrary arrests and detentions of demonstrators and calls for their immediate release;

- Refrain from disproportionate use of force against demonstrators whilst fully complying with international standards on the use of force and firearms by law enforcement officials;
- Conduct impartial and independent investigations into all human rights violations to ensure that all perpetrators are held accountable;
- Protect peaceful protesters regardless of their political affiliation, and/or sex;
- Fully abide by their regional and international obligations to respect fundamental rights and freedoms;
- Uphold the right to a fair trial before an independent ordinary court of law and put an end to arbitrary arrests and detentions and to the use of special courts, including military tribunals for civilians;
- Ensure that any legislation governing the exercise of fundamental human rights fully complies with the relevant regional and international standards.

In the case *Njaru v. Cameroon, Communication No. 1353/2005*, 3 April 2007, the UN Human Rights Committee found Cameroon in breach of its obligations under the ICCPR, notably the prohibition against torture and ill-treatment and the right to freedom of expression. In *Kevin Ngwanga et al v. Cameroon*, the African human rights commission found a violation of *article 4* of the charter. The communication gives account of people who were killed by the police during violent suppressions of peaceful demonstrations. The respondent state admitted to the death of six people on 26 March 1990, which occurred after a confrontation between security forces and demonstrators, whom it argued, were involved in an illegal political rally in Bamenda. Drawing from the above, we realized that judgments from the ACHPR and the UN Human Rights Committee indicate that the duty resting on the national (Cameroon) authorities may go further than a duty to merely tolerate peaceful assembly and the exercise of the right to freedom of expression-in fact a positive obligation may exist as the cases above elucidate.

Discussion and Conclusion

In this paper, I have argued that regardless of whether peaceful protests against government policy of assimilation are legal or not, it is a subject of public interest and one that is hotly debated in society (Cameroon), and this observation alone

obliges governments to exercise restraint in interfering with it. The case law discussed above demonstrates that the fundamental rights to freedom of expression and the right to assembly, including the right to take part in non-violent direct action, are well recognized in international law. Restrictions may apply, in the interest of public order, safety etc. but these should be prescribed by law and necessary in a democratic society, be proportionate to the legitimate aim being pursued and should consider the significant role of freedom of expression and peaceful protests in a democratic society.

It is the responsibility of each government to respect the right to freedom of expression and the right to peaceful assembly or protest, and to justify any restriction to it. Government statements which falsely equate the lawful exercise of these rights with “acts of terrorism, hostility against the country, secession, revolution, propagation of false news, collective rebellion, group rebellion, collective resistance” should be condemned.

Acts of terrorism, hostility against the country, secession, revolution, propagation of false news, collective rebellion, group rebellion and collective resistance are the most serious allegations that can be levelled against anglophone activists, common law lawyers and teachers trade unions, opposition political parties militants and other alternative voices protesting peacefully against government policies. Not only do such false allegations constitute a violation of *article 17* of the ICCPR, which guarantees the right to remain free of any unlawful attack by the government to one’s honour and reputation, they also undermine the activities of the person or organization concerned, endangering the further exercise of freedom of expression and the right to peaceful protest. It thus has a dangerous chilling effect.

References

- Amnesty International. Cameroon 2017/2018. <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/cameroon/report-cameroon/>
- Amnesty International. 2017. Cameroon: Release of Anglophone Leaders is a relief, but others still languish in prison, <https://www.amnesty.org>.
- Amnesty International Report. 2015/2016. The state of the world's human rights. <https://www.amnesty-international.be/sites/default/files/bijlagen/pol1025522016english.pdf>.
- Amnesty International Reports. 2015. Human Rights Under Fire: Attacks and violations in Cameroon's struggle with Boko-Haram, Amnesty International Publications.
- Article 19. 2006. The impact of UK anti-terror laws on freedom of expression: submission to the ICJ Panel of eminent jurists on terrorism, counterterrorism and human rights, London.
- Arzte Für Das Leben v. Austria (App. No. 10126/82) European Court of Human Rights, 1988.
- Bryan, A. Garner (Ed.). 2002. Black's Law Dictionary, Second Edition. West Group Publisher.
- Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project / Nigeria. Communication No: Communications/decision/218.98/ACHPR, 2001.
- Committee to Protect Journalists. 2019. Two Cameroonians detained while covering opposition gathering. <https://cpj.org/2019/01/two-cameroonians-journalists-detained-while-coverin.php>.
- Committee to Protect Journalists. 2018. Cameroon. CPJ calls on Cameroon's Biya to release critically ill journalist. <https://cpj.org/africa/cameroon/2018/>.
- Committee to Protect Journalists. 2017. Journalists Not Terrorists: In Cameroon, anti-terror legislation is used to silence critics and suppress dissent. <https://cpj.org/reports/2017/09/journalists-not-terrorists-cameroon-ahmed-abba-anti-terror-imprisoned.php>.

- Freedom of Expression in Europe-Human Rights Files, No. 18: Case Law Concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights: 1998-2006. Strasbourg. Council of Europe Publishing.
- Karatas v. Turkey (App. No. 23168/94) European Court of Human Rights, 1999.
- Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon. Communications/decision/266/03. ACHRP, 2009.
- Media Rights Agenda v. Nigeria. Communications/decision/224/98. ACHPR, November 2000.
- Mefo, Mimi T. 2019. Index Awards 2019. <https://www.indexoncensorship.org/2019/04/awards-mimi-mefo-speech/>
- Meli, Aureline. 2017. Cameroon-USA: Exemplary Partners in Fighting Terrorism. https://www.cameroon-tribune.cm/article.html/11803/en.html/details__2.
- Muma, Eric. C. 2017. The impact of anti-terrorism laws on religious freedom: Cameroon's approach in combating terrorism and the role of the church, RAIS (Research association for interdisciplinary studies, 194-223.
- National Commission on Human Rights and Freedoms. 2015. Report on the state of human rights in Cameroon. Yaoundé, Messie Publisher.
- Njaru v. Cameroon. U.N. Doc. CCPR/C/89/D/1353/2005. Communication No. 1353/2005, 19 March 2007.
- Ngangum, P.T. 2018. Peaceful Protests Against Government Policy of Assimilation-A Human Rights Based Approach. Paper presented at the IAMCR (International Association for Media and Communication Research) Annual International Conference, Law Section, June 20 - 24, 2018 University of Oregon, Eugene, Oregon, USA.
- Ngangum, P.T. 2016. The Protection of Journalistic Sources in National Law: The Case of Cameroon. Paper presented at the conference of the IAMCR, Law Section, University of Leicester, UK, July 27-31, 2016.

- Ngangum, P.T. 2015. The Media and the Constitutional Amendment Crisis in Cameroon (2008). Paper presented at the Joint Workshop on Media, Elections & Conflicts in Africa. University of Oxford/Université Libre de Bruxelles, November 16, 2015, St Catherine's College, Oxford.
- Nthamburi, Nerida. 2007. Fighting terror in East Africa: Less liberty for more security? Analysis of anti-terrorism legislation and its impact on human rights, LLB thesis, department of public international law, school of advanced legal studies, University of Cape Town.
- Noorlander, P. 2014, 5 December. 'Finding Justice for Whistleblowers'. *Journalism in Europe Discussion Series*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute.
- Oberschlick v. Austria (App. No. 11662/85) European Court of Human Rights, 1991.
- Open Door & Dublin v. Ireland (App. No. 142388), European Court of Human Rights, 1992.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). 2010. GUIDELINES ON FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY (2ND EDITION) Prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission.
- Okello, C. 2019. Kamto Rebellion Charge deepens Cameroon crisis. <http://en.rfi.fr/africa/20190213-Maurice-Kamto-rebellion-charge-deepens-cameroon-crisis-opposition-leader-Biya>.
- Ozgur Gundem v. Turkey (App. No. 23144/93), European Court of Human Rights, 2000.
- Ottaway, M. 2004. Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarian State, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Pius Njawe & Celestine Monga vs. Cameroon.
- Posetti, J. 2015. Protecting Journalism Sources in the Digital Age. In Rachel Pollack (ed.), *World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Special Digital Focus 2015*: 61-92. Paris. UNESCO Publishing.

- Reporters Without Borders. 2014: Journalists Imprisoned.
<https://en.rsfb.org/pressfreedom-barometer-journalists-imprisoned.html?annee=2014>
- Samut Karabulut v. Turkey (App. No. 1699/04), European Court of Human Rights, 2009.
- Sergey Kuznetsov v. Russia, (App. No. 10877/04), European Court of Human Rights, 2008.
- Siobhan, O' Gray. 2018. Video appears to show Cameroonian soldiers executing women and children, Amnesty International says. www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/07/14.
- Steel & Others v. United Kingdom (App. No. 24838/94), European Court of Human Rights, 1998.
- The Sunday Times v. United Kingdom (App. No. 6538/74), European Court of Human Rights, 1979.
- Thulani Maseko v. The Prime Minister of Swaziland & Others (2180/2009) [2016] SZHC 180 (16 September, 2016): <https://swazilii.org/sz/judgment/high-court/2016/180/2016-szhc-180.pdf>.
- Von Schorlemer, Sabine. 2003. Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the war against terrorism, *European Journal of International Law (EJIL)*, 14(2): 265-258.
- Voorhoof, D., Hannes Cannie. 2010. Freedom of Expression and Information in a Democratic Society: The Added but Fragile Value of the European Convention on Human Rights, *International Communication Gazette*, 72(4-5): 407-423.
- Warbrick, Colin. 2004. The European response to terrorism in an age of human rights, *The European Journal of International Law (EJIL)*, 15(5): 989-1018.
- Women on the waves v. Portugal (App. No. 31276/05), European Court of Human Rights, 2009.

BLOQUE II
SUPUESTOS Y VISIONES DESDE AMÉRICA

PROPIEDAD DE LA TIERRA Y POBREZA AGRORRURAL EN COLOMBIA: UNA COMBINACIÓN QUE PONE EN ENTREDICHO LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN

Dr. José Antonio Segrelles Serrano

Universidad de Alicante, España

Resumen

La desigualdad en el reparto de la tierra en Colombia y la consiguiente pobreza rural es la causa principal del conflicto armado que ha vivido el país durante más de cincuenta años. La concentración de la tierra en pocas manos, el poder de la agroindustria y los ganaderos, así como la preeminencia de una agricultura orientada más a la exportación que al consumo interno, hacen necesaria una reforma agraria que vaya más allá de la mera redistribución de tierras, pues el campesinado necesita una democratización del campo mediante el acceso a los insumos, al crédito y a la asistencia técnica, además de infraestructuras, educación, vivienda y sanidad. Las nuevas legislaciones agropecuarias y rurales, nacidas en el seno del proceso de paz y con el fin de gestionar la etapa posterior al conflicto armado, son incompletas, tienen muchas limitaciones y no modifican sustancialmente el origen de todos los problemas: la estructura de la propiedad de la tierra.

Palabras clave

Concentración de la Tierra, Pobreza Agrorural, Proceso de Paz, Postconflicto, Colombia

1. Introducción

La lucha por la tierra ha sido el origen de múltiples antagonismos sociales, conflictos armados y guerras civiles en la mayoría de los países de América Latina. Esto ha sido así desde el mismo momento de sus independencias como Estados soberanos en el siglo XIX y también durante el transcurso del siglo XX. Incluso ya casi se han alcanzado dos décadas del siglo XXI y el problema de la tierra sigue vigente, como así lo demuestra el hecho de que la distribución de la tierra fuera el primer asunto tratado en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el mes de agosto de 2016. También fue el primer punto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el 24 de noviembre de 2016 en La Habana entre ambas partes. Dicho punto recibió el siguiente título: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”¹⁶¹

Buena muestra de la importancia económica, social, política, ambiental y cultural que tiene la propiedad de la tierra, la tenencia de la misma y su secular reparto desigual en Colombia es la proliferación de estudios que sobre esta cuestión han ayudado a aumentar el acervo científico e intelectual del país desde comienzos del siglo XX y hasta nuestros días, pues son muchos los autores que de una u otra forma han analizado este fenómeno de capital importancia (Martínez, 1938; Mendoza, 1942; Pérez Ramírez, 1959; Mendieta, 1960; Morales, 1960; Hirschman, 1967; Zulueta, 1973; Fals, 1979; Lorente, 1984; Iragorri y Santacruz, 1987; Reyes, 1988; Gómez Jiménez, 1989; FAO-CEGA, 1994; Reyes, 1995; Pérez Píneros, 1996; Machado, 1998; Ossa, 2000; Díaz, 2002; Fajardo, 2002; Offstein y Hillón, 2003; Machado, 2004; Offstein, 2005; Offstein, Hillón y Caballero, 2005; Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz, 2011; Gómez Hernández, 2011; Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, 2012; Suescún, 2013; OCDE, 2015; UPRA, 2015). Este tema ha generado en Colombia un patrimonio cultural y científico que no está ni mucho menos agotado, como puede comprobarse en los estudios publicados durante los últimos años.

¹⁶¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en: <<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>>. [Consulta: 2 de febrero de 2017].

Pese a todo, Colombia ha avanzado en el siglo XXI sin resolver de manera definitiva los problemas estructurales de su agro. Esto obstaculiza el acceso de los agricultores a los recursos productivos, con el consiguiente retraso del sector agrícola y ganadero en cuanto a su desarrollo. Durante varias décadas se han intentado culminar diversas reformas agrarias que siempre han resultado insuficientes, han estado mal dirigidas e incluso han sido inoperantes para el desarrollo del mercado de la tierra y la mejora de las condiciones de vida de los campesinos y los habitantes rurales. Esta situación, muy común en el conjunto de la región latinoamericana (Guereña, 2016), se revela especialmente problemática y violenta en Colombia, nación que pasa por ser una de las democracias más sólidas de América Latina¹⁶², con sólo una corta dictadura en la década de los años cincuenta del siglo pasado. No obstante, los colombianos han vivido un conflicto armado, el más antiguo de todo el continente, que ha dejado un reguero interminable de personas asesinadas y desaparecidas y una inequidad socioeconómica crónica.

En efecto, en el caso colombiano “la modalidad de ocupación espacial histórica del territorio, los procesos de colonización agraria con sus asentamientos poblacionales y la ausencia del Estado, han conllevado a una alta concentración de la propiedad con sociedades regionales frágiles; configurando una realidad rural fuente de rentas privilegiadas, de escenarios de conflictos y de violencias”, según indica el estudio realizado por la Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz (2011, p. 6).

La senda hacia la paz y la democracia pasa indefectiblemente por recuperar la vida agraria y garantizar el desarrollo rural integral, pues el campo ha estado en el centro del conflicto armado desde el principio. Han sido millones las personas que se vieron obligadas a abandonar sus tierras para escapar de la violencia. En ciertas zonas estratégicas, el desplazamiento ha afectado a comunidades rurales enteras. De este modo perdieron tanto sus medios de vida como su cultura y las raíces que los vinculaban a una sabiduría tradicional y a unas prácticas agropecuarias que siempre han representado sus señas de identidad, la garantía de un medio rural vivo y la soberanía alimentaria de los pueblos.

¹⁶² Vale la pena recordar que la prensa occidental siempre ha puesto de ejemplo la estable democracia colombiana, sobre todo cuando se trataba de criticar a algunos países que habían optado por desmarcarse de las directrices neoliberales: la Bolivia de Evo Morales, el Ecuador de Rafael Correa, la Argentina de Néstor Kirchner y sobre todo la Venezuela de Hugo Chávez.

2. La concentración de la propiedad de la tierra

El avance de la liberalización de la agricultura en la mayoría de los países de Latinoamérica ha supuesto un agravamiento de los conflictos rurales tradicionales, ya que la apertura de los mercados nacionales representa un aumento notable de las importaciones de productos agroalimentarios (Ramiro, González y Pulido, 2007, p. 46-47), hecho que intensifica las presiones económicas sobre los pequeños campesinos. Al mismo tiempo, el crédito se ha ido concentrando, igual que la propiedad de la tierra, en los grandes hacendados y complejos agroindustriales. Esta falta de apoyo del Estado al sector agropecuario sin duda tiene su origen en las diferentes crisis sufridas durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX, pues a cambio de préstamos multimillonarios el Fondo Monetario Internacional (FMI) instó a las diversas autoridades nacionales para que profundizaran las medidas neoliberales que ya se estaban llevando a cabo desde varios lustros atrás.

El proceso de capitalización del sector agropecuario durante la *revolución verde* no sólo continúa en vigor en la actualidad, sino que se agudiza constantemente como consecuencia de las políticas neoliberales aplicadas y de las crecientes contradicciones imperantes en el campo entre el capital y el trabajo.

Pese al abundante aparato legislativo existente, la práctica inhibición de los Gobiernos en materia agropecuaria, la búsqueda de economías de escala por parte de los complejos agroindustriales mediante el aumento de la productividad, los rendimientos y el tamaño físico de las explotaciones, así como las necesidades dimensionales de la base agraria del modelo agroexportador, son factores que fomentan la concentración de la propiedad de la tierra. A esta situación propia de Colombia y otros países latinoamericanos, por la que unos pocos acumulan mucha tierra y una legión de agricultores pequeños y medianos apenas tiene superficie para sobrevivir, no es ajena la “megalogomanía rural” de las oligarquías (Stédile, 1997), que desde siempre han identificado la proyección social y el prestigio político con la posesión de grandes extensiones de tierra, aunque ésta no sea su principal fuente de ingresos ni les inquiete demasiado su explotación económica. Es de una lógica cruel que aquellos que poseen mucha tierra, y no dependen de ella para sobrevivir, se preocupen muy poco de hacerla producir, utilizándola fundamentalmente para la especulación, como reserva de valor o como simple instrumento de poder. Esto, sin duda, resulta anacrónico, paradójico y contradictorio en estos países donde además existen importantes contingentes de agricultores sin tierras, trabajadores rurales desempleados e incluso pequeños productores

subempleados en sus propios minifundios, que al final se ven empujados a ocupar tierras marginales u obligados a emigrar, bien a las áreas metropolitanas, bien al extranjero.

La propiedad de la tierra en Colombia se encuentra fuertemente concentrada¹⁶³. Las propiedades menores de 10 hectáreas representan el 78,03% del total y suponen sólo el 5,95% de toda la superficie agrícola, agropecuaria, ganadera, forestal y agroindustrial del país. El 80% de los pequeños agricultores del país tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir, son microfundistas. Por el contrario, las propiedades superiores a 1.000 hectáreas representan únicamente el 0,19% y concentran el 53,97% de todas las tierras. Sin embargo, lo más llamativo es que las 275 propiedades mayores de 10.000 hectáreas del país suponen el 0,02% del total y absorben nada menos que el 40,89% de las tierras. Como indica Eduardo Sarmiento (2015), la concentración del sector agropecuario es alarmante porque la estructura de la propiedad de la tierra no se ha modificado en absoluto en dos siglos. Este sector constituye una forma de atesorar la riqueza, aislarla de la economía y obtener grandes beneficios de valorización (Sarmiento, 2015, p. 1).

El proceso de concentración de la tierra no ha cesado durante las últimas décadas. Hay que tener en cuenta que los latifundios mayores de 1.000 hectáreas poseían el 26,6% de la superficie agropecuaria del país en 1992, mientras que los minifundios, es decir, con dimensiones menores de 10 hectáreas, ejercían el dominio sobre el 8,8% de las tierras en la misma fecha. A finales de esta misma década, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” presentó una nueva distribución de la propiedad de la tierra en Colombia: el 67% de los propietarios (2,3 millones de personas) poseía cada uno de ellos una explotación menor de cinco hectáreas, es decir, sólo el 3% de la superficie. Por el contrario, 2.055 latifundistas, dueños de fincas superiores a 2.000 hectáreas que significan un ridículo 0,06% de todos los propietarios del país, acaparaban el 51,5% de la superficie agropecuaria colombiana. Aunque el número de grandes propietarios ha disminuido, la tierra se ha concentrado en menos manos. Es decir, menos latifundios, pero con mayores di-

¹⁶³ Se debe destacar el artículo de Carlos Alberto Suescún (2013) sobre la inercia de la estructura agraria en Colombia y la concentración de la tierra, con un valioso aparato cartográfico y un significativo modelo estructural espacial.

mensiones superficiales. Este cruel contraste es lo que ha explicado la larga pervivencia de la violencia en las zonas rurales del país, según Jaime Vásquez (2002, p. 178).

Este claro proceso de reconcentración de la tierra no sólo lo han llevado a cabo los grandes terratenientes, sino que a partir de los decenios de los años ochenta y noventa del siglo pasado entró en escena un nuevo actor que acumuló gran cantidad de tierras en no demasiado tiempo: el narcotráfico. El Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁶⁴ estimaba que los narcotraficantes habían comprado tierras, entre los años 1980 y 1995, en el 37% de los municipios del país. Esta situación supuso la elevación de los niveles de concentración de la propiedad agropecuaria, el desplazamiento de los campesinos desde los frentes de colonización a las ciudades, el aumento del precio de la tierra, la financiación de los paramilitares y la reorientación de los suelos más fértiles hacia la ganadería extensiva, en perjuicio de la agricultura y los bosques (Segrelles y Vásquez, 2012, p. 295-296). A este respecto se calcula que 6,6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia de las últimas dos décadas, es decir, el 15% de la superficie agropecuaria del país¹⁶⁵.

La desequilibrada distribución de la propiedad de la tierra constituye un fenómeno tradicional ya enquistado en la vida rural de Colombia y que no cesa de agravarse con la aplicación de políticas neoliberales. Al amparo de la debilidad del Estado, casi siempre rehén de las potencias centrales, los organismos financieros internacionales y la oligarquía terrateniente local, las grandes propiedades continúan ampliando su extensión por medio de la absorción de los predios menores, fenómeno que en su día J. Graziano da Silva (1978) denominó “fagocitosis rural”.

El productor campesino se encuentra ante dos grandes limitaciones: la falta de tierra y la ausencia de capital. Esto le impide el aumento de su productividad. Y si a ello se añade una forma de producción basada en la subsistencia y la consecución de mínimos excedentes, la conclusión es diáfana: la agricultura campesina es ineficiente y no sabe ni puede responder a las señales del mercado. Sin embargo, estos importantes obstáculos podrían salvarse con una adecuada asesoría técnica e impulsando el fenómeno cooperativo. Bajo la cobertura de una cooperativa y del trabajo en común sería más fácil lograr los servicios necesarios para la

¹⁶⁴ Organismo creado en 1958 y cuya función principal es la de asesorar al Presidente de la República en el marco de la Constitución de 1991.

¹⁶⁵ <<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>>. [Consulta: 12 de marzo de 2017].

explotación, reducir el coste en la adquisición de insumos y disfrutar de las ventajas que representa la concentración de la oferta a la hora de llevar los productos al mercado¹⁶⁶.

El informe de la FAO (2016) sobre *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* sostiene que las explotaciones agrícolas familiares producen alrededor del 80% de los alimentos del planeta, lo que deviene fundamental para solucionar el problema del hambre, que afecta a más de 800 millones de personas. Estas explotaciones familiares son también los custodios del 75% de todos los recursos agrícolas mundiales y, en consecuencia, resultan vitales para mejorar la sostenibilidad ecológica y de los recursos naturales. La experiencia demuestra que las tierras gestionadas por los agricultores familiares arrojan excelentes rendimientos y producen una mayor proporción de alimentos con relación al porcentaje de tierras que utilizan respecto a los latifundios¹⁶⁷.

La agricultura familiar afronta un triple reto: aumentar sus rendimientos para satisfacer la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, asegurar la sostenibilidad ambiental con el fin de garantizar la protección del planeta y su propia capacidad productiva, e incrementar la productividad y diversificar su medio de vida para abandonar la pobreza y el hambre. Para lograr estos objetivos el agricultor familiar debe ser capaz de innovar, pero rápidamente surge la pregunta de cómo es posible que innove un campesino pequeño o mediano, descapitalizado y abandonado a su suerte por parte de la inversión y los poderes públicos. Es de todo punto necesario que el Estado colombiano asuma que las dimensiones de las pequeñas explotaciones deberían aumentar, así como elevar su capitalización y erradicar, al mismo tiempo, la crónica ineficacia de las grandes propiedades agropecuarias. Esta tarea, como indica Eduardo Sarmiento (2015), no puede dejarse

¹⁶⁶ Una delegación de las cooperativas vascas, la Cooperativa Mondragón, se desplazó a mediados del mes de marzo de 2019 hasta Colombia para firmar con un representante de los excombatientes de las FARC un acuerdo para crear una red de cooperativas de piscicultura y turismo, que sirva para dar salida laboral a buena parte de los más de 14.000 guerrilleros colombianos desmovilizados tras los pactos de La Habana de 2016. Esta iniciativa ha estado auspiciada por la Unión Europea (Diario *El País*, Madrid, 24 de marzo de 2019).

¹⁶⁷ Se calcula que a pesar de los problemas para acceder a la tierra, el 70% de los alimentos que se producen en Colombia proviene de los pequeños campesinos. <<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>>. [Consulta: 12 de marzo de 2017].

a la discrecionalidad del mercado, pues el mantenimiento de una estructura agraria de mayor productividad en áreas extensas puede significar el desplazamiento del pequeño productor y el aumento de los niveles de concentración de la tierra (Sarmiento, 2015, p. 2). La “mano invisible” del mercado suele favorecer a los que más tienen¹⁶⁸.

Ante el problema secular de la concentración de la tierra en Colombia, la primera reforma agraria importante del país tuvo lugar en 1936¹⁶⁹, precedente de la Ley 136 de 1961, o Ley de Reforma Agraria, impulsada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)¹⁷⁰ tras realizar el primer censo agropecuario nacional en los años 1960-1961. Antes de promover las medidas distributivas pertinentes se hacía necesario realizar un análisis de la estructura de la propiedad de la tierra. Dada la elevada concentración de la tierra en pocas manos, diez años después se realizó un segundo censo como forma de equilibrar la entrega de tierras, si bien se avanzó poco e incluso en algunas zonas hubo retrocesos y la propiedad agropecuaria se concentró aún más. Sus limitaciones y deficiencias se intentaron resolver con nuevas leyes, como por ejemplo la Ley 4ª de 1973, del Gobierno de Misael Pastrana Borrero, y la Ley 6ª de 1975 sobre Aparcería, del Gobierno de Alfonso López Michelsen. Esta última propició el llamado Acuerdo del Chicoral, establecido en el gobierno anterior y que no fue otra cosa que el inicio de la contrarreforma agraria, ya que se tomaron medidas que ante todo favorecían a los grandes terratenientes. Otras iniciativas legislativas en aras de una reforma agraria en Colombia fueron las promovidas por el presidente Belisario Betancur en sus negociaciones de Cese al Fuego, Tregua y Paz con la guerrilla de las

¹⁶⁸ Tampoco ayuda mucho el establecimiento de tratados de libre comercio, como el firmado entre Colombia y Estados Unidos (TLC) en octubre de 2011, pues sin tierra y sin financiación los campesinos colombianos no pueden competir con los subsidiados agricultores estadounidenses y sus apoyos financieros. Esto, más la importación de los excedentes alimentarios de Estados Unidos, augura un futuro de miseria para los pequeños productores colombianos. Tal vez Colombia tendría que haber puesto en marcha un sistema para amortiguar el impacto del TLC en el campo del país antes de firmarlo. Un análisis relevante sobre las consecuencias de este TLC es el realizado por Jorge Enrique Robledo (2005, p. 63-104).

¹⁶⁹ Ley de Tierras o Ley 200 de 1936 del Gobierno de Alfonso López Pumarejo.

¹⁷⁰ En teoría, esta institución del Estado se encarga de promover el acceso a la propiedad rural y su ordenamiento social, ambiental y cultural para propiciar el desarrollo productivo sostenible de la economía campesina, indígena y negra mediante la redistribución democrática de la propiedad, la conformación de empresas básicas agropecuarias y el fomento de los servicios complementarios del desarrollo rural. Fue disuelto en el año 2002 y reemplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

FARC en 1982, la Ley 30 de 1988, del presidente Virgilio Barco, y la Ley 160 de 1994, sobre subsidios a la adquisición de tierras, del presidente César Gaviria, en el marco de las recomendaciones del Banco Mundial (Segrelles y Vásquez, 2012, p. 293-295).

También se han promovido recientemente varias leyes¹⁷¹ con diferentes objetivos agrorurales: adquisición de tierras para la población afectada por los desplazamientos forzosos, adjudicación de tierras baldías, reactivación socioeconómica de las zonas rurales damnificadas por las catástrofes naturales, administración de los bienes incautados al narcotráfico, organización de las cadenas productivas en los sectores forestal y agropecuario, apoyo a las mujeres rurales, gestión y control forestal, consolidación e impulso del desarrollo rural (Segrelles y Vásquez, 2012, p. 300-308).

Pese a todos estos intentos por conseguir una reforma agraria democrática¹⁷², acometer el desarrollo rural y paliar el desequilibrio existente en la estructura agraria colombiana, el proceso de concentración de la propiedad de la tierra no ha dejado de intensificarse, lo que representa un lastre para la productividad de su agricultura, un acusado desarraigo campesino, un desarrollo rural deficiente y una dura agresión contra el ambiente y los recursos naturales del país. Con todo, y aun siendo fundamentales estos factores, la consecuencia más dura, prolongada y cruel del desigual reparto de la tierra ha sido durante largas décadas la lucha armada entre los movimientos guerrilleros, las organizaciones paramilitares, los narcotraficantes y el Estado. A este respecto, José Manuel Martín Medem no duda en afirmar que el origen del conflicto armado en Colombia radica en la tremenda concentración de la propiedad de la tierra y en el bloqueo de la participación democrática mediante el terrorismo de Estado (Martín, 2016, p. 298).

¹⁷¹ Ley 608 de 2000 (Ley Quimbaya); Ley 731 de 2002; Ley 785 de 2002; Ley 793 de 2002; Ley 811 de 2003; Ley 975 de 2005; Ley 1021 de 2006; Ley 1152 de 2007; Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011. Resulta interesante el análisis que realiza Bersarión Gómez Hernández (2011) sobre estas leyes, sobre todo de las más recientes por su importancia para el futuro del proceso de paz.

¹⁷² Se calcula que durante los últimos 50 años se han titulado 23 millones de hectáreas en Colombia. Sólo el 5,6% se ha realizado por medio de la reforma agraria.

3. La pobreza y la indigencia en el medio rural colombiano

La simple evolución del censo poblacional entre los años 1990 y 2014 ya refleja una realidad que remite de nuevo a la concentración de la propiedad de la tierra, a la desigualdad imperante en la sociedad colombiana y al proceso continuado y constante de despojo y desarraigo de los pequeños campesinos. La población rural, cifrada en 11.665.000 habitantes en 2014, sólo crece el 10,4% entre las fechas indicadas, aumento debido exclusivamente a un crecimiento vegetativo que de alguna manera atenúa el fuerte desplazamiento que ha tenido lugar en el campo colombiano durante las últimas décadas. Este éxodo rural se ha dirigido con prioridad hacia unas áreas metropolitanas (Bogotá, Medellín, Santiago de Cali, Cartagena de Indias, Barranquilla) que casi han superado ya su capacidad de absorción, pues la población urbana supera los 37 millones de habitantes, con un crecimiento del 63,9% entre 1990 y 2014. Los campesinos que huyen de la pobreza o son expulsados de sus tierras van allí donde creen que es más fácil encontrar un empleo y un modo de vida digno para ellos y sus familias, aunque en muchos casos sobrevivan practicando el empleo informal e incluso delinquiendo, mendigando o prostituyéndose.

Por otro lado, mientras la población rural en Colombia se cifra en algo más de 11,5 millones de habitantes, la población campesina está estimada en siete millones de personas, un número no muy diferente al de hace cincuenta años y que en la actualidad produce los alimentos para todos los habitantes del país (casi 47,8 millones). Según Aimo Baribbi y Piet Spijkers (2011), esto significa que si bien hace cincuenta años la relación entre productor y consumidor era de dos a uno, hoy en día es de casi uno a seis. Se prevé que en el año 2030 esta relación puede ser de uno a diez. Las proyecciones demográficas calculan, con un crecimiento de 1,7% anual, que en 2030 la población total de Colombia será de 70 millones de habitantes. La población rural no será superior a diez millones, mientras que la población campesina sólo oscilará entre cinco y seis millones de productores (Baribbi y Spijkers, 2011, p. 10).

En cualquier caso, y según el *Censo Agropecuario 2014*, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2015), el abandono del campo por parte de los jóvenes representa un progresivo envejecimiento de la población rural, hecho que genera un círculo vicioso de difícil solución. Los jóvenes no encuentran en el campo ninguna posibilidad de futuro porque sus expectativas son casi nulas y las condiciones de vida de este ámbito no resultan todo lo atractivas que ellos desearían. El 72,6% de la población entre 17 y 24 años no

puede acceder a la educación y el 20% de los que tienen entre 5 y 16 años no asiste a la escuela (DANE, 2015). Todo esto se debe a que el nivel de capitalización de las áreas rurales es muy bajo, el 83% de los productores no cuenta con maquinaria agrícola, un porcentaje similar no dispone de ninguna infraestructura agropecuaria, los créditos apenas se utilizan¹⁷³ y la asistencia técnica brilla por su ausencia en la gran mayoría de las explotaciones. Sin créditos, capital y asistencia técnica es imposible que la agricultura sea competitiva, productiva, rentable y eficiente. Al no haber desarrollo rural no hay formación ni permanencia de los jóvenes en el campo, y sin esta población no envejecida no pueden llevarse a cabo iniciativas encaminadas hacia el desarrollo de las actividades agropecuarias y el medio rural.

El porcentaje de personas que viven en situación de pobreza e indigencia en el medio rural de Colombia ha disminuido entre los años 2002 y 2014, si bien sus valores son siempre superiores a los que arroja el medio urbano y el total del país. Pese a esta reducción, no se puede obviar el hecho de que todavía en la actualidad existen cifras de pobreza (4.992.620 personas) e indigencia (2.239.680 personas) intolerables en el campo colombiano. La suma de indigentes y pobres alcanza los 7.232.300 individuos, personas que sobreviven con menos de dos dólares diarios, que no disponen de vivienda (11%) o la tienen en mal estado (16%), que carecen de alcantarillado (85%), que son analfabetos (18,5%), que no tienen acceso al agua potable (60%) o que se encuentran bajo el régimen subsidiado de salud (83%). Además, el 60% del empleo rural es informal, el 90% de los campesinos nunca ha recibido asistencia técnica y el Producto Interior Bruto (PIB) rural sólo ha crecido el 2,8% en la última década, según un informe de la revista bogotana *Semana*¹⁷⁴.

Igual que sucede con el abandono del campo por parte de la población joven, la pobreza rural en Colombia también está inmersa en un círculo vicioso de resolución complicada. Es evidente que los pobres rurales no disponen de capital alguno para mejorar sus producciones, el nivel educativo es elemental o inexistente, no tienen vivienda o ésta se encuentra en condiciones pésimas y no pueden acceder a los servicios de salud, entre otras carencias. Es difícil que sin estas premisas se pueda salir de la pobreza, pero siendo pobre es imposible disponer de

¹⁷³ Este es un problema generalizado en toda América Latina, pues en el año 2005 se estimaba que los 60 millones de pequeñas y medianas explotaciones existentes en la región sólo recibían el 5% del crédito otorgado por las entidades financieras (Kliksberg, 2005, p. 416).

¹⁷⁴ Revista *Semana*. Bogotá, marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>>. [Consulta: 24 de abril de 2017].

recursos para alcanzar estos objetivos. Por ello, Rafael Isidro Parra-Peña (2013), refiriéndose al medio rural colombiano, afirma que “si bien en las últimas décadas el nivel de pobreza ha disminuido ligeramente, todo parece indicar que éste es un fenómeno estructural” (Parra-Peña, 2013, p. 16). En efecto, existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. En este contexto, cualquier posibilidad de mejora para la población rural pobre se pierde sin remisión pese al crecimiento económico que ha experimentado el país desde los primeros años del siglo XXI.

A este respecto, Santiago Perry (2010) afirma que estos factores estructurales, además de las dificultades para acceder a la tierra y a otros activos productivos (ganado, agua, tecnología, financiación), se centran en el precario desarrollo socioeconómico de las áreas rurales que impide la generación de ingresos suficientes, las carencias en infraestructuras viarias (especialmente grave en las zonas más periféricas) y de comercialización agroalimentaria, la escasa cobertura de los servicios sociales y públicos, así como una debilidad institucional que conduce a la frágil coordinación entre las políticas sociales y las políticas agropecuarias, pues no son pocos los programas públicos que apenas llegan a los habitantes pobres del campo porque su objetivo primordial no es generar en los pobres rurales las capacidades productivas que les permita convertirse en pequeños empresarios rurales a medio plazo y gestionar sus propios procesos de desarrollo. Tampoco los diferentes organismos gubernamentales implicados en este asunto han sabido o podido apoyar los programas y procesos promovidos desde la sociedad civil para acompañar su desarrollo económico y acabar con la pobreza rural (Perry, 2010, p. 11)

Ante el panorama planteado no debe extrañar que el mismo expresidente colombiano Juan Manuel Santos, en unas declaraciones recogidas por la revista *Semana*¹⁷⁵, dijera que en el campo falta todo por hacer, añadiendo que era necesario acelerar una reforma rural integral. Asimismo, en las negociaciones de paz de La Habana entre el Gobierno de la República y los representantes de la guerrilla de las FARC se vio la necesidad de ejecutar una política de bienes públicos que ayu-

¹⁷⁵ <<http://www.semana.com/economia/articulo/campo-colombiano-en-la-pobreza/438618-3>>. [Consulta: 21 de abril de 2017].

dara a acortar la brecha que en la actualidad todavía separa al medio rural del urbano¹⁷⁶ en todos los indicadores económicos, sociales, demográficos, culturales y políticos. Es más, la desigualdad crónica y la pobreza secular constituyen la realidad socioeconómica de buena parte de la población campesina y rural. La situación de pobreza o indigencia en la que viven la mayoría de los hogares rurales de Colombia, que se traduce en marginalidad, discriminación, inequidad, injusticia y desigualdad, es uno de los factores que más ha contribuido a la violenta historia política del país.

Karen Tatiana Álvarez Riascos (2016) no duda en afirmar que la planificación del postconflicto en Colombia pasa por adoptar una perspectiva que incluya un desarrollo de tipo local en las poblaciones campesinas, que sería gestionado por medio de la acción integrada del Estado, las propias comunidades rurales y la empresa privada¹⁷⁷. El desarrollo local implica el fomento de la capacidad emprendedora local para darle valor tanto a los recursos tradicionales (agricultura, ganadería, artesanía) como a los que no son tradicionales (protección ambiental y de los recursos naturales, energías renovables, turismo rural, conservación del patrimonio cultural). En un escenario de postconflicto, el desarrollo local surge como una herramienta complementaria a las políticas de paz en toda la nación. De este modo, por medio de la planificación territorial, se recuperarían el espacio y sus habitantes, de manera que se activarían mecanismos que contribuirían a la reducción de la pobreza, con los propios recursos endógenos y con la capitalización y los apoyos exógenos. Así habría un aumento de la cohesión social y se integraría la economía local con la regional y la nacional (Álvarez Riascos, 2016, p. 6).

Según el *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011), este

¹⁷⁶ Se estima que los desequilibrios entre lo urbano y lo rural seguirán acentuándose. El portal de Noticias de Economía y Negocios en Colombia y el Mundo denominado *Portafolio* (Bogotá) sostiene que la diferencia de calidad de vida entre un ámbito y otro sería de un mínimo del 30%. Disponible en: <<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/52-tierra-colombia-le-pertenece-poblacion-146162#>>. [Consulta: 21 de abril de 2017].

¹⁷⁷ Aquí conviene destacar la labor de VallenPaz, organización no gubernamental que nació en el año 2000 como propuesta de la sociedad civil del departamento del Valle del Cauca y que se dedica a la construcción de la paz mediante el desarrollo humano y socioeconómico de los pequeños agricultores de las zonas del sudoeste colombiano más azotadas por el conflicto armado (Álvarez Riascos, 2016, p. 20).

país no podrá modernizarse como pretende si actúa de espaldas a la población campesina que apuesta por su felicidad y su futuro en los centros urbanos. Como ya se ha comentado, no basta con una simple reforma agraria, y menos si ésta queda en papel mojado igual que ha sucedido con tantas otras iniciativas de este tipo que ha habido en la historia reciente colombiana. Será necesario cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, secularmente concentrada. Esto implica no sólo elaborar un censo agrario y actualizar el catastro, sino gravar con elevados impuestos a los dueños de mucha tierra y sancionar los predios improductivos, con el fin de desincentivar la concentración. Debería ser el gobierno central y no las autoridades municipales, manipuladas por las elites locales, quien se encargue de hacer cumplir estas medidas. La idea sería invertir el dinero en el bienestar para la población rural con condiciones de vida más precarias, es decir, los campesinos que viven de la agricultura básica o de una actividad relacionada, las mujeres, los afrodescendientes y los indígenas¹⁷⁸.

4. Conclusiones

Dado que los grandes propietarios de tierras ejercen una fuerte influencia en las políticas públicas, o bien tienen representación en ellas, y en consecuencia se benefician de unos impuestos muy bajos, es necesario plantear la posibilidad de ceder a la Administración central la logística y el diseño del cobro de los tributos. También sería conveniente que se conformara un mecanismo de vigilancia por parte del gobierno central, consolidando así un sistema de información catastral para que los que más tienen paguen más y al mismo tiempo se consiga la flexibilización de la oferta del mercado de tierras.

Con el objeto de profundizar la democracia en el medio rural y aminorar la brecha existente entre las diferentes regiones del país, las políticas de reforma agraria y acceso a la propiedad rural, tal como ha asumido la política de restitución de tierras, debería tener como parámetro prioritario la dimensión espacial. Es bien conocido que existen focos regionales con mayores índices de concentración de

¹⁷⁸ Los integrantes de la III Misión Internacional de Observación y Monitoreo de la Vía Campesina han mantenido recientemente múltiples reuniones con organizaciones campesinas, pueblos indígenas y comunidades negras de Colombia, así como con instituciones del Estado, exguerrilleros de las FARC, representantes del Congreso de la República, embajadas y observadores internacionales con el fin de ayudar al cumplimiento de los *Acuerdos para la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y por la defensa de los Derechos Humanos. <<http://www.cloc-viacampesina.net/noticias/declaracion-final-iii-mision-de-solidaridad-de-campesina-colombia>>. [Consulta: 5 de abril de 2019].

la propiedad a partir de los motivos de dominación y especulación. Sería conveniente, entonces, estudiar la posibilidad de dar prioridad a estas zonas para aplicar políticas públicas, tal como indica Carlos Alberto Suescún (2013, p. 679-680).

Cabe esperar que con las iniciativas legales tomadas sobre la tierra y su restitución a raíz de la firma de los acuerdos de paz no suceda lo mismo que en anteriores ocasiones. Todavía están frescas en la memoria esas medidas legislativas del gobierno del expresidente Álvaro Uribe que a fin de cuentas permitieron legalizar la usurpación de tierras por parte de grupos paramilitares y destinar fondos estatales para financiar proyectos productivos en dichas tierras. Muchas de estas propiedades están hoy en día en manos de individuos que las explotan desde el punto de vista económico. Asimismo, las políticas agrarias de Álvaro Uribe consolidan de alguna manera el despojo de la propiedad de la tierra a los campesinos. Para ello se ha utilizado como instrumento la financiación del Estado con el argumento de fortalecer la producción agroindustrial. Esto impide de hecho la restitución de sus tierras a las víctimas de la usurpación. Las iniciativas legales de Uribe se enmarcan dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) que luego fue ampliado al periodo 2007-2010 y que privilegia a los que considera como productos agropecuarios primordiales, es decir, los que se corresponden con los cultivos que exigen grandes capitales y son de tardío rendimiento, como indica Bersarion Gómez Hernández, 2011, p. 81).

Se puede decir que en Colombia ha habido más territorio que Estado. La falta de regulaciones ha creado las condiciones idóneas para el conflicto rural con sus dos componentes: el agrario y el armado. Los protagonistas del primero son los campesinos con su lucha por la tierra (entre ellos mismos y con terratenientes e inversores), por el bienestar y por la inclusión política. Los protagonistas del segundo han sido las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes, que quieren controlar los territorios, los corredores y la población. Para superar el conflicto rural, el PNUD plantea otro punto polémico: “más Estado en la sociedad y menos mercado en el Estado” (PNUD, 2011, p. 85). Toda vez que el mercado no ha promovido el desarrollo rural, es perentorio que el Estado intervenga para beneficio del medio rural y de toda la sociedad colombiana.

El acuerdo de paz tiene varios desafíos por delante porque si bien no entra en las cuestiones estructurales del problema, al menos debería llegar a un punto de decencia, con un horizonte de justicia social, económica y ambiental, garantizando los derechos de los campesinos a una vida digna. Así lo solicita la Misión Interna-

cional de Solidaridad con Colombia, conformada por 16 países de Latinoamérica, África y Europa y desarrollada entre el 20 y el 24 de septiembre de 2016 en varios lugares del país por medio de audiencias públicas: Putumayo, Norte de Santander, Cauca, Meta, Magdalena y Antioquia. Esta misión se organizó en los momentos previos a la firma del acuerdo de paz entre el Estado colombiano y las FARC y fue promovida por La Vía Campesina Internacional y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo¹⁷⁹. Su principal objetivo fue el apoyo al cumplimiento de los acuerdos de La Habana, con especial vigilancia en el primer punto de la Reforma Agraria Integral, que consiste en una serie de transformaciones para democratizar el acceso a la tierra en los campos de Colombia. También se tuvieron en consideración otros puntos relacionados con la apertura democrática, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas¹⁸⁰ y las víctimas de la lucha armada. En definitiva, no sería exagerado afirmar que es desde el campo donde se construye y se vive la paz.

En palabras de Viviana Ayde Vargas Rivera (2007), las exigencias más claras de las organizaciones campesinas de Colombia son las siguientes: redistribuir el latifundio, cerrar la frontera agrícola, dar un uso técnico al suelo, reubicar a los colonos asentados en áreas frágiles, acabar con los cultivos de uso ilícito, incentivar y proteger la economía campesina y agropecuaria de acuerdo con los intereses de la nación, lograr una producción limpia de productos químicos e incrementar la organización social y empresarial de las comunidades rurales para conseguir una verdadera participación, exigiendo junto a todo esto la salida política al conflicto armado y el respeto a todos sus derechos constitucionales. Asimismo, los campesinos exigen el establecimiento de cientos de las denominadas Zonas de Reserva Campesina (ZRC), áreas de colonización en las que se fomenten y establezcan las economías campesinas con el objeto de controlar la expansión de la frontera agropecuaria y conseguir una mayor participación de las comunidades rurales.

Por su parte, las elites poderosas han luchado contra el impuesto que grava la propiedad de la tierra por medio de su influencia en las autoridades municipales. Se

¹⁷⁹ <<https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/derechos-humanos-mainmenu-40/2777-la-paz-se-construye-en-el-campo-mision-internacional-de-solidaridad-con-colombia>>. [Consulta: 2 de abril de 2017].

¹⁸⁰ Sobre los cultivos ilícitos en Colombia y la política antidrogas de Estados Unidos destaca el trabajo de Juan Gabriel Tokatlian (2004, p. 71-117).

produce una relación dialéctica en la que por medio de un conflicto social y armado, que se ha prolongado durante más de cincuenta años, la elite defiende su poder económico y político poniendo en riesgo los derechos fundamentales de los campesinos: económicos, sociales, culturales y ambientales.

El Estado debería expropiar aquellas tierras improductivas alegando su mal uso, pues esto perjudica al bien común, a la sociedad en su conjunto. La pregunta es si Colombia está dispuesta a hacerlo. O mejor, el interrogante más acertado sería saber si los poderes fácticos tradicionales van a permitir que Colombia lo haga. La nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es limitada y bastante incompleta y, además, no parece fácil que el Estado tenga capacidad para responder a las exigencias que demanda su ejecución real, entre otras razones porque algunos partidos políticos y parte de la sociedad colombiana se muestran renuentes a aceptar un cambio profundo en la estructura agropecuaria, a alterar lo que ellos llaman el derecho a la legítima propiedad de la tierra o a un aumento significativo de los impuestos que deberían satisfacer los grandes terratenientes. Así se comprueba en el documento *Bases para un Acuerdo Nacional de Paz* presentado el 12 de octubre de 2016 por el Centro Democrático, conservador y liberal partido del expresidente Álvaro Uribe¹⁸¹.

¹⁸¹ <<http://www.centrodemocratico.com/?q=articulo/documento-bases-de-un-acuerdo-nacional-de-paz>>. [Consulta: 6 de febrero de 2017].

Referencias bibliográficas

- Álvarez Riascos, K. T. (2016). Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. *GeoGraphos*, vol. 7, n° 82, p. 1-35.
- Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz (2011). Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz. Bogotá. Disponible en: <http://ecas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf>. [Consulta: 9 de febrero de 2017].
- Baribbi, A. y Spijkers, P. (2011). Campesinos, tierra y desarrollo rural. Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz. Bogotá: Tercer Laboratorio de Paz. Disponible en: <http://ecas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf>. [Consulta: 13 de abril de 2017].
- Da Silva, J. G. (1979). *Estrutura agrária e produção de subsistencia na agricultura brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Davis, J. H. y Goldberg, R. A. (1957). *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard University.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2015). Censo Nacional Agropecuario 2014. Bogotá. Disponible en: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>>. [Consulta: 19 de abril de 2017].
- Díaz Callejas, A. (2002). *Colombia: la reforma agraria y sus documentos fundamentales*. Cartagena de Indias: Universidad de Cartagena.
- Fajardo Montana, D. (2002). *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Cuadernos Tierra y Justicia, n° 1, p. 1-48.
- Fals Borda, O. (1979). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Punta de Lanza.

- FAO (2016). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria. Roma. Disponible en: <<http://www.fao.org/3/a-i6030s.pdf>>. [Consulta: 12 de abril de 2017].
- FAO-CEGA (1994). El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: estudio de casos. Roma.
- Gómez Hernández, B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris*, n° 25 (enero-junio), p. 63-83.
- Gómez Jiménez, A. (1989). La estructura agraria colombiana y la diferenciación tecnológica ante los cambios en el modelo de acumulación en Colombia, 1950-1970 y 1970-1988. *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural*, n° 23, p. 45-79.
- Guereña, A. (2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina. Oxford (Reino Unido): Oxfam. Disponible en: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf>. [Consulta: 8 de febrero de 2017].
- Hirschman, A. O. (1967). El impuesto sobre tierras y reforma agraria en Colombia. En: Richard M. Bird y Olier Oldman (Coord.). *La imposición fiscal en los países en desarrollo*. México DF: Unión Hispano.
- Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- Iragorri Hormaza, A. y Santacruz Caicedo, F. (1987). *Problemas significativos de la estructura agraria colombiana*. Bogotá: Fondo de Publicaciones del Estado.
- Klikberg, B. (2005). América Latina: la región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 3, p. 411-421.
- Lorente Sánchez-Bravo, L. (1984). *Distribución de la propiedad rural en Colombia, 1960-1984*. Bogotá: Ministerio de Agricultura-CEGA.
- Machado Cartagena, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a finales del milenio*. Bogotá: El Áncora Editores.

- Machado Cartagena, A. (2004). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. En M. N. Bello (Ed.). Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (AC-NUR).
- Machado Cartagena, A. y Montanez Gómez, G. (Coord.) (2002). Desarrollo rural y seguridad alimentaria. Un reto para Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria (RESA).
- Martín Medem, J. M. (2016). Colombia feroz. Del terrorismo de Estado a la negociación con las FARC. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Martínez M. (1938). Régimen de tierras en Colombia. Bogotá: Talleres Gráficos Mundo al Día.
- Mendieta y Muñoz, L. (1960). La propiedad de la tierra. Economía Grancolombiana, vol. 5, n° 14, p. 268-327.
- Mendoza Pérez, D. (1942). Estudio sobre la tenencia de la tierra. Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Año XVI, n° 145-146, diciembre.
- Morales, Á. (1960). Tenencia de la tierra en Colombia. Revista de las Fuerzas Armadas, vol. 1, n° 1 (abril), p. 127-134.
- OCDE (2015). Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y Recomendaciones de Política. Bogotá: OCDE Colombia. Disponible en: <<https://www.oecd.org/countries/colombia/OECD-Review-Agriculture-Colombia-2015-Spanish-Summary.pdf>>. [Consulta: 30 de enero de 2017].
- Offstein, N. (2005). Distribución de la tierra rural agrícola al nivel nacional, departamental y municipal en Colombia: un análisis de la maraña de pobreza, desigualdad y violencia. Documento del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Bogotá: Facultad de Economía. Universidad de los Andes.

- Offstein, N., Hillon, L. C. y Caballero, Y. (2005). Análisis de acceso a la tierra, impuesto predial y la estructura de gastos y bienestar rural en Colombia. Documento del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Bogotá: Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Offstein, N. y Hillon, L. C. (2003). La distribución de la tierra rural en Colombia a nivel nacional, departamental y municipal y su relación con variables socioeconómicas. Bogotá: Universidad de los Andes y Banco Mundial.
- Ossa, C. et al. (2000). Propiedad rural y reforma agraria en Colombia. Un debate sobre el periodo 1985-1996. *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, n° 278 (junio), p. 23-33.
- Parra-Pena, R. I. (2013). Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, vol. XLIII, n° 1, p. 15-36.
- Pérez Pineros, M. J. (1996). Distribución de la tierra y su potencial productivo en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Pérez Ramírez, G. (1959). El campesinado colombiano: un problema de estructura. Bogotá: Iqueima.
- Perry, S. (2010). La pobreza rural en Colombia. Documento preparado para ser distribuido en la reunión de conformación del Trabajo sobre Pobreza Rural. Bogotá: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), diciembre. Disponible en: <http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366386291DocumentoDiagnosticoColombia.pdf>. [Consulta: 23 de abril de 2017].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011. Bogotá. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf>. [Consulta: 9 de abril de 2017].

- Ramiro, P., González, E. y Pulido A. (2007). La energía que apaga Colombia. Los impactos de las inversiones de Repsol y Unión Fenosa. Barcelona: Icaria.
- Reyes Posada, A. (1988). Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica. *Análisis Político*, nº 5 (septiembre-diciembre), p. 6-27.
- Reyes Posada, A. (1995). La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia.
- Robledo, J. E. (2005). Agricultura, educación y comercio. El botín neoliberal. Cali-Bucaramanga-Bogotá: Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Sarmiento, E. (2015). El abandono agrícola. *Diario El Espectador*. Bogotá, 9 de diciembre. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/opinion/el-abandono-agricola-0>>. [Consulta: 2 de enero de 2017].
- Segrelles Serrano, J. A. y Vásquez Sánchez, J. (Coord.). (2012). Multifuncionalidad rural y nueva ruralidad. La experiencia europea y la potencialidad de Colombia. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Stédile, J. P. (1997). *Questão agrária no Brasil*. São Paulo: Atual.
- Suescún Barón, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, nº 32 (61), p. 653-682.
- Tokatlian, J. G. (2004). Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización de una estrategia desacertada. En A. López Restrepo (Coord.). *Colombia: economía y política internacional*. Bogotá y Cali-Bucaramanga-Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia y Fundación para la Investigación y la Cultura, p. 71-117.

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2015). Proyectos - Distribución de la propiedad rural. Bogotá: UPRA. Disponible en: <http://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribución+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf/d78e382c-4d60-9cfd-da42fb5be8b9>>. [Consulta: 30 de enero de 2017].
- Vargas Rivera, V. A. (2007). La tenencia de la tierra: un problema en Colombia. Bogotá: Agencia Prensa Rural, 7 de diciembre. Disponible en: <<http://presnarural.org/spip/spip.php?article1288>>. [Consulta: 22 de marzo de 2017].
- Vásquez Sánchez, J. (2003). El ordenamiento territorial y el proceso de paz en Colombia. *Revista Comercio Exterior*, vol. 52, nº 2, p. 170-183.
- Zulueta, E. (1973). La tierra en Colombia. Cuadernos La Oveja Negra, nº 6. Medellín: La Oveja Negra. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/184046558/Estanislao-Zuleta-La-Tierra-en-Colombia>>. [Consulta: 10 de marzo de 2017].

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA TIERRA EN COLOMBIA: EL IMPACTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA (2010-2018)¹⁸².

Derzu Pérez Figueroa¹⁸³

Universidad de Antioquia, Colombia.

Resumen

La definición de los derechos de propiedad de la tierra ha sido uno de los puntos centrales del conflicto social y armado por el que ha transitado la historia de Colombia. En el periodo reciente el debate en torno a la política de acceso a este recurso ha ocupado buena parte de la agenda nacional, muestra de ello, el punto denominado “Reforma Rural Integral” fue el primer punto abordado en la negociación de paz entre el Gobierno Nacional y Las FARC-EP. Paralelo al proceso de negociación de paz, el rediseño de las instituciones sectoriales y la actualización de una política de tierras fue una de las apuestas centrales a nivel sectorial, que, las dos administraciones del ex-presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) desarrollaron.

Las normas jurídicas en la materia, promulgadas en dichos periodos, fueron objeto de una serie de juicios de constitucionalidad. En dichos juicios, la Corte Constitucional colombiana estableció una serie de criterios jurídicos de especial relevancia para fijar la naturaleza jurídica del derecho a la tierra en el sistema normativo colombiano. En dicho proceso, la Corte introdujo una valiosa perspectiva como criterio de control constitucional de la normativa de acceso a la tierra, este es: el derecho a la tierra de la población campesina como un derecho constitucional de naturaleza fundamental. La presente ponencia busca establecer el impacto del control constitucional ejercido por la Corte Constitucional colombiana en la naturaleza jurídica del derecho a la tierra.

Palabras clave: Reforma agraria, tenencia de la tierra, derecho constitucional, jurisprudencia constitucional, precedente constitucional.

¹⁸² El presente texto corresponde a un avance de investigación del proyecto “*El procedimiento administrativo agrario (paa) de adjudicación de baldíos para el acceso a la tierra. Un análisis y propuesta de apropiación del paa desde un enfoque de derechos*” inscrito en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

¹⁸³ Abogado de la Universidad de Antioquia, Especialista en Gestión Pública Municipal de la Universidad EAFIT y Magister en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Se desempeña como docente de cátedra e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Antioquia.

1. Introducción.

1.1. El problema de la tierra en Colombia.

El problema de la tierra en Colombia es un problema que ha trascendido toda la historia del país desde su conformación. Las enormes tensiones frente al uso de este recurso durante el siglo XIX desembocaron en conflictos localizados entre las elites que luchaban por el dominio de la estructura estatal, pues de su control, dependía la asignación de grandes extensiones del territorio nacional en el marco de escenarios de colonización, explotaciones agrícolas e incluso pagos de compromisos fiscales del Estado por medio de este abundante recurso (Botero, 1994).

Otra de los diagnósticos sobre la problemática viene provista por los diversos modelos de desarrollo que el país ha contemplado durante la segunda mitad del siglo XX. En estos, el problema de la concentración, improductividad y las tensiones sociales asociados a dicho escenario ponen de presente las necesidades de la intervención del Estado como una apuesta para el desarrollo; en el caso de Colombia el sector rural cimentó las bases para el desarrollo de un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones a partir del aporte de capital para el lento proceso de industrialización de una economía esencialmente rural y extractiva a inicios del pasado siglo. Pero, una estructura completamente dispar en materia de tenencia de la tierra generó altas presiones sociales que fueron atendidas de manera ineficaz por parte del Estado y que desembocarían en un conflicto social armado con aun vigencia en el territorio colombiano.

En la actualidad el problema de altos índices de concentración, así como la fragilidad e indeterminación en cuanto a los derechos de propiedad sobre la tierra configuran el escenario de una honda crisis de la ruralidad (Retrepo & Bernal, 2014; Reyes, 2016). Dicha crisis se ha visto agravada en el curso del inicio del

presente siglo por la exacerbación del conflicto armado interno¹⁸⁴, así como una estrategia para despojar de la tierra a pobladores rurales.

Los impactos que este ha tenido sobre la propiedad rural, volviendo a Colombia uno de los países líderes en desplazamiento interno como consecuencia del conflicto ha sido determinante para la composición del complejo mosaico del problema de la ruralidad en Colombia. La magnitud del despojo ha sido tan amplia que ha forzado al Estado a desarrollar formalmente políticas para reestablecer los derechos de propiedad, en sus diversas formas, a los pobladores rurales desplazados y despojados¹⁸⁵.

1.2. La actuación del Estado para la superación del problema.

Las diversas formas que el Estado ha empleado para atender este problema han contemplado diversas formas de concebir el problema. En este sentido recordar las palabras de Alvarenga (1977) según el cual, las concepciones de los contenidos de la política de reforma derivan de las formas de concebir el problema agrario y las voluntades para resolverlo, estas concepciones deben ser fundamentales para la caracterización y evaluación de las políticas agrarias en Colombia.

Según esta advertencia es posible valorar cada una de las políticas históricas en que el Estado ha pretendido dar cuenta de los diversos problemas de la ruralidad.

¹⁸⁴ Al respecto de la relación entre el problema de la tierra y la génesis del conflicto armado en Colombia es pertinente consultar a Fajardo, D. (2015). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. En: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Disponible en:

http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf (Consultado el 25-09-19).

¹⁸⁵ El tratamiento al fenómeno del desplazamiento forzado en el conflicto armado colombiano y la política que pretende responder a la problemática de abandono y despojo de tierras excede la finalidad del presente escrito. Si bien se pueden consultar dos obras relevantes con relación a la formulación de la acción jurisdiccional de restitución de tierras como mecanismo de justicia transicional consiguando en la Ley 1448 de 2011 y, un pertinente balance a 8 años de su entrada en vigencia. Nos referimos a: Quinche, M. Et al. (2015). *El amparo de tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución*. Colombia, Bogotá. D.C.: Ed. Universidad del Rosario. Y: Sanín, F. Et al. (2019). *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras*. Colombia, Bogotá. D.C.: Ed. Universidad del Rosario.

Según Machado (20013) las políticas agrarias en Colombia pueden ser explicadas de manera analítica según tres caracterizaciones: las políticas sobre la tenencia de la tierra, las de desarrollo rural y las de reforma agraria.

La enunciación de este tríptico pasa por la intensidad de los cambios que la intervención estatal postula, siendo política de tenencia una intervención para forzar niveles de claridad sobre los derechos de propiedad y factores concomitantes como el uso de aguas para el desarrollo de actividades agropecuarias.

En tanto por políticas de desarrollo se entiende a las intervenciones del Estado para elevar el nivel de eficacia de las explotaciones, siendo parte de estas, desarrollos de infraestructura y, la puesta a disposición de factores de capital como: préstamos, servicios técnicos y políticas de asegurabilidad para descender los niveles de riesgo que el empresario agropecuario asume en su actividad.

Por último, una política de reforma es la más intensa de las intervenciones, pues sus objetivos integran las dos formas de política anterior, pero, con un fin más ambicioso, esto es, la transformación radical de las estructuras sociales y políticas que se anclan en una estructura agraria donde la tenencia de la tierra condiciona el lugar en la sociedad y en la política de los habitantes rurales. Siendo una respuesta a la franca inferioridad que campesinos sin tierra o con una cantidad insuficiente profesan debido a esa condición. Una política de reforma propugna por la integración no solo al mercado agrario sino a plenos derechos de ciudadanía a la población rural, activándolo como un sujeto de derechos, no solo en el mercado, sino en la vida política y social.

A partir de su caracterización es posible pregonar que más de 80 años de intervenciones del Estado en el sector rural han estado limitados a un péndulo de políticas de tenencia y de desarrollo rural fragmentadas, una especie de política que en el auge de las políticas de reforma agraria de los 60 García (1967, 1982) calificaba como reformas convencionales con resultados marginales. A la vez, Machado (2009) las caracterizó como reformas de primera generación que sólo buscaban la clarificación de los derechos de propiedad sobre la tenencia y, que incluso en este aspecto ha fallado notablemente.

Es por ello que, Villaveces y Sánchez (2014) sentencian que la evaluación de la política de reforma, si se puede catalogar la actuación del Estado en ese sentido, ha sido notoriamente ineficaz para establecer derechos de propiedades claros sobre la tierra e impactar la estructura latifundista de la tenencia de la tierra, al mismo tiempo, esta ineficacia parece satisfacer intereses de una élite que ha cap-

turado la agenda institucional y la ha utilizada para orientar o deformar los propósitos de dicha política manteniendo la estructura latifundista y el poder político y social que esta comporta. En definitiva, se podría sentenciar que la ineficacia económica de la estructura agraria soporta una eficacia política y social acorde con los intereses de un sector de la élite.

1.3. La apuesta del presente escrito, estructura y memoria metodológica.

El presente escrito parte del anterior problema con el fin de aplicar un enfoque jurídico al estudio de las políticas agrarias en Colombia, poniendo de presente el enorme impacto, que en la definición de los derechos constitucionales a la tierra ha tenido la labor de la Corte Constitucional en los juicios de constitucionalidad de las normas que desarrollan dichas políticas.

En un primer aparte desarrollaremos una breve explicación del lugar que ocupa el control constitucional en el sistema de fuentes de derecho en Colombia. A renglón seguido buscamos describir el marco constitucional desarrollado por el constituyente en que el derecho a la tierra se sustenta. Posteriormente, estableceremos un análisis de los principales casos de control constitucional en el periodo 2010-2018 que, han establecido el precedente obligatorio en materia de control constitucional sobre la materia, definiendo jurídicamente el sentido normativo de las disposiciones constitucionales que soportan el significado de un derecho a la tierra en Colombia.

Por último, y a manera de balance de este periodo, presentaremos como el sentido del derecho a la tierra en Colombia opera como parámetro de control constitucional al proceso de normativización de las políticas de acceso a la tierra en la actualidad. Siendo necesario formular una prospectiva en torno al papel que la reciente declaración sobre derechos del campesinado, realizada por la Asamblea de las Naciones Unidas; así como el impacto que la firma del Acuerdo Final y su implementación, puede tener en el desarrollo del control constitucional de políticas agrarias en Colombia en el futuro.

2. Marco Teórico.

2.1. La noción del precedente constitucional como fuente formal de derecho en el sistema constitucional.

Uno de los resultados de la promulgación de la nueva Carta Política de 1991 en Colombia fue la creación de una jurisdicción constitucional presidida por la

Corte Constitucional, esta ejercería el control constitucional abstracto en concurso con el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa y revisaría los fallos de tutela-control constitucional concreto-que emitiría cualquier juez de la República, en lo que se llamaría un sistema de control difuso en materia de derechos fundamentales¹⁸⁶.

En el marco del desarrollo de las competencias de control constitucional ejercida por la Corte Constitucional uno de los principales cuestionamientos sería el estatus de las sentencias de los órganos jurisdiccionales de cierre en el sistema de fuentes normativas. El sistema de fuentes colombiano clásicamente fue caracterizado por un sistema cercano a la cultura del derecho legislado continental, en ese marco, la jurisprudencia tenía un carácter de fuente auxiliar de derecho, estando sujeto a estrictas reglas de carácter legal para su uso en las decisiones judiciales (López, 2001).

El precedente constitucional como fuente formal de derecho en el sistema normativo colombiano observa un proceso de definición paulatino dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, institución que se encarga de precisar dicha noción en los primeros 10 años de su existencia, no sin incurrir en contradicciones con sus pronunciamientos iniciales, pero llegando a una noción que puede presentarse en la siguiente definición:

El precedente constitucional es un caso especial de jurisprudencia. Es un precedente constitucional toda ratio decidendi que haya servido a la Corte Constitucional para fundamentar una decisión suya ... El precedente constitucional es entonces una parte de toda sentencia de la Corte Constitucional, en donde se concreta el alcance de una disposición constitucional, es decir, en donde se explicita qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para tipo concreto de supuesto de hecho, a partir de una de sus indeterminadas o lapidarias cláusulas. (Bernal, 2005, p 151).

Esta noción es relevante para el propósito de nuestro escrito, pues, a pesar de su generalidad, pueden referirse ciertas consecuencias de la premisa que sostiene la asunción del precedente constitucional como fuente formal de derecho, estas

¹⁸⁶ Sobre el control abstracto y concreto de constitucionalidad vale la pena referir la obra del tratadista Manuel Quinche Ramírez quien en diversos textos presenta de manera amplia y cuidadosa las instituciones fundantes del control de constitucionalidad en Colombia. Al respecto ver: Quinche, M. (2013). *El control de constitucionalidad*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Universidad del Rosario, (2015). *La acción de inconstitucionalidad*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Universidad del Rosario y (2017). *La acción de tutela. El amparo en Colombia*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Temis.

pueden enunciarse sencillamente como la posibilidad de controlar la constitucionalidad de una ley acorde a la norma adscrita contenida en el precedente constitucional, de esta manera, se puede declarar la inconstitucionalidad de un ley por violación a un precedente; por otro lado, la vinculatoriedad del precedente desborda su función judicial y cubre la actuación de todos los poderes públicos; por último, si bien se garantiza la independencia del juez, su sujeción al precedente constitucional se considera como la norma general, por ende su alejamiento debe ser fundado en argumentos plausibles, esta carga argumentativa debe ser asumida por el juez o tribunal bajo las formas que ha estipulado la Corte Constitucional (Bernal, 2005, pp. 147-191).

A partir de la definición y alcances del precedente constitucional podemos presentar la relevancia que tiene el ejercicio del control constitucional en el sistema de fuentes colombiano. En términos prácticos, la Corte Constitucional define el sentido de las disposiciones constitucionales por vía de su interpretación y, dado que, dicho sentido se entiende como vinculante, expresamos la necesidad de revisar sus pronunciamientos en sede del control de la normatividad agraria para determinar cómo el sentido de las disposiciones constitucionales que sirven como parámetro de constitucionalidad de estas han mutado en el desarrollo del control de constitucionalidad en el periodo de 2010-2018.

Para ello, nos ocuparemos de establecer cuáles son las disposiciones constitucionales propiamente agrarias en el siguiente apartado antes de revisar los pronunciamientos de la Corte Constitucional del periodo analizado.

2.2. Las disposiciones constitucionales agrarias como fundamento del control constitucional de las normas de políticas de acceso a la tierra en Colombia.

La ruptura constitucional acaecida en 1991 en Colombia generó una nueva Constitución, Carta Política que impactó de manera radical el sistema normativo colombiano mediante la integración a la norma superior de un numeroso decálogo de derechos constitucionales considerados fundamentales, así como un mecanismo judicial expedito para su garantía: la acción de tutela, esta complementó la veterana acción pública de constitucionalidad vigente en el sistema colombiano desde 1910, figura que antecede la acción de amparo de la Constitución mexicana de 1917 y el nacimiento de un órgano de control constitucional en

Austria y Alemania en 1919. Este proceso de modernización del sistema normativo respondió a la necesidad política de la sociedad colombiana de un proceso de apertura democrática y garantía real de derechos.

En el marco de la discusión del órgano constituyente, la grave situación del mundo rural colombiano fue tomada en cuenta, dándose la propuesta de constitucionalizar la reforma agraria bajo la propuesta de una serie de derechos agrarios formulado por un grupo de constituyentes. La propuesta consideraba elementos de política que incluía desde el criterio para atender al problema de la titularidad de la tierra, así como el de la dotación de los medios para su explotación, concebidos hoy en clave de bienes públicos rurales (Chalita et al. 1991).

La orientación del proyecto buscaba dar rango normativo constitucional a las medidas del Estado para “*el desenvolvimiento pleno de los factores productivos y la dignificación del trabajo campesino*” (Ibid). Esta intencionalidad tenía un carácter claro: la reforma agraria integral.

Las normas que verían la luz no necesariamente reflejarían en sus disposiciones, incluso en su ubicación dentro del texto constitucional en el Capítulo 2 “*De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales*”, la idea de una reforma agraria consagrada constitucionalmente y de desarrollo inmediato.

Veamos hasta qué punto las intenciones del proyecto pueden encontrarse en los artículos 64, 65 y 66 del texto constitucional, artículos que en su sentido literal no advierten ninguna transformación desde que fueran promulgados:

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales (C.P. 1991).

La apuesta de los constituyentes que presentaron el proyecto de *Derechos Agrarios* por constitucionalizar una reforma agraria integral que incorporara instituciones y obligaciones concretas, perfectamente se puede considerar vencido por el literal de las normas que resultasen de dicho proyecto aprobadas, su noción y su sentido primigenio no podía ser entendido más allá de coordenadas para la acción del Estado, esto es en clave normativa: fines para el Legislador (Pérez, 2017).

3. Casos de control constitucional de normas agrarias en el periodo 2010-2018.

3.1. Antecedentes.

El control de constitucionalidad de las normas que desarrollaban políticas agrarias en el periodo posterior a la vigencia de la Carta de 1991 es numeroso, no sólo la actualización de la normativa a un nuevo enfoque de la política pública en materia de reforma agraria (Machado, 2009a, Villaveces 2008)¹⁸⁷, sino del impacto que la definición de un modelo de Estado, en la cual, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos constituía un eje axial de la Constitución y de

¹⁸⁷ Al respecto del cambio del modelo operativo de la reforma agrario, la activación del denominado Mercado de Tierras Asistido por el Estado fue el enfoque por el cual se modificó la orientación del modelo de reforma agraria convencional que operaba desde su entrada en vigencia en la década de los sesenta.

contera en el desarrollo del control constitucional, impactaría de manera determinante en el desarrollo de un control judicial de la norma agraria¹⁸⁸ y los derechos de la población rural¹⁸⁹ en el sistema normativo creado a partir de la promulgación de la Carta de 1991.

Si bien no podemos dar cuenta en el presente texto de estas providencias, por su número y la variedad de temáticas que las normas accionadas contienen, nos atrevemos a brindar una síntesis del marco argumentativo que la Corte Constitucional dio para afincar sus decisiones en la materia como un antecedente al desarrollo del control de constitucionalidad en el periodo que pretende analizar el presente escrito (2010-2018).

3.2. El derecho al acceso progresivo a la tierra como derecho social programático.

Las providencias que se han referido como nota al pie, son providencias que postulan una noción de las disposiciones constitucionales agrarias acordes con un enfoque de los derechos sociales que los consideran como fines del Estado y que habilita un gran poder de configuración al Legislativo.

Esta consideración supone establecer, así sea de manera rápida y general, las definiciones que sobre estos conceptos refiere un sector de la doctrina jurídica en materia de derechos fundamentales. Sobre estos derechos Alexy perceptua que pueden ser entendidos como un derecho:

¹⁸⁸ Al respecto y siendo solamente una lista de las principales Sentencias de Constitucionalidad en dicho periodo referimos las siguientes providencias: C 060 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz, C 021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C 223 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández, C 595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C 097 de 1996 M. P. Carlos Gaviria Díaz, C 536 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C 006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas.

¹⁸⁹ Con relación a las Sentencias de Tutela que amparan el derecho de acceso a la tierra de la población rural, resaltan casos emblemáticos como el de la Hacienda las Pavas: T 267 de 2011 M.P. Mauricio Gonzales Cuervo, el caso del predio La Porcelana en la Sentencia T 076 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, el caso de la Hacienda “El Porvenir” resuelto mediante la Sentencia SU 426 de 2016 M.P. María Victoria Calle, son algunos de los casos emblemáticos revisados por la Corte Constitucional en la materia. A estos, deben adicionarse decisiones que impactan directamente en el desarrollo de la política de acceso a la tierra, ya que establecen órdenes directas al ejecutivo en materia del inventario de baldíos en la Sentencia T 488 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el caso de la población desplazada la Sentencia T 025 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda impacta de manera trascendental la política de atención del Estado hacia esta.

... a una acción positiva, es decir, a una acción del Estado ... La escala de las acciones positivas del Estado que pueden ser objeto de un derecho prestacional se extiende desde la protección del ciudadano frente a otros ciudadanos ... pasa por la creación de normas de organización y procedimiento, y llega hasta prestaciones en dinero o en bienes ... Por lo general, con la expresión <<derecho prestacional>> se vincula la concepción de un derecho a algo que el titular del derecho, en caso de que dispusiera de medios financieros suficientes y encontrase en el mercado una oferta suficiente, podría obtener también de personas privadas (2008, p 391).

Esta noción abre la puerta para estudiar la vinculatoriedad de la existencia de un derecho prestacional como derecho constitucional en relación con la obligación de garantizar el acceso a la tierra para los pobladores rurales. Tal problema fue atendido por la Corte Constitucional de manera temprana en la Sentencia C 021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, fijando, a nuestro parecer, el sentido de normas programáticas con relación a las disposiciones constitucionales agrarias aseverando que;

... los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación ...

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente.¹⁹⁰

Esta consideración explícita en la Sentencia aludida supone ser precisada en el ámbito de la doctrina constitucional. Para Bernal (2005), quien nos provee de una variada caracterización de las distintas consideraciones que la teoría sobre los derechos sociales provee frente al problema de la vinculatoriedad de dichas disposiciones, alude que la teoría de los derechos sociales como fines programáticos del Estado responde negando cualquier consecuencia de aplicación inmediata de estos derechos, puesto que, este enfoque propone que estas normas solo fungen como fuente de orientación política al legislador, orientación que este puede desarrollar por diversos medios ya que “*la concepción programática también se*

¹⁹⁰ Fundamento jurídico 4.

funda en el argumento de la indeterminación (p. 304)”, estos medios están a plena discrecionalidad del legislador y de la administración para ser decididos y ejecutados.

No es extraño que tal consideración fuera atribuida al sentido normativo de los artículos constitucionales de los que ya se ha hecho mención, pues la jurisprudencia constitucional inicial de la Corte, si bien partía de un concepto amplio de derechos fundamentales en los inicios de sus labores, no consideraría los derechos sociales, dentro del cual se inscribe el derecho a la tierra, como derechos sociales fundamentales hasta bien entrado el siglo XXI, es precisamente de este proceso del que nos ocuparemos en los casos que referiremos a continuación.

3.3. La Sentencia C 175 de 2009: antecedente directo de la transformación de los criterios de control.

Un caso relevante antes del periodo de análisis lo constituye el control constitucional del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) mediante la Sentencia C 175 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas, en esta sentencia, la Corte aplicó normativas de derecho internacional de los derechos humanos relativas al derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, siendo declarada inconstitucional dicha ley, dada la omisión de los estándares constitucionales establecidos para desarrollar el proceso de consulta previa durante el proceso legislativo que le dio origen.

En este sentido es necesario recalcar que el sistema normativo de la constitución desarrolló una forma de incorporación normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, disposiciones que la Corte ha definido como una cláusula de apertura al ordenamiento internacional mediante la figura de bloque de constitucionalidad (Uprimny, 2001).

Dicho caso, supone que la normativa legal agraria empieza a ser controlada mediante la contrastación de esta con el cuerpo de derechos fundamentales de la Constitución, abriendo la puerta a decisiones de mayor trascendencia que fijarían el contenido de los derechos agrarios en sede de los derechos fundamentales de la población rural, casos que presentaremos a continuación.

3.4. Casos de control constitucional de normas de acceso a tierras durante el periodo 2010-2018.

Los fallos de la Corte que referiremos han sido formulados en el marco de los cambios a la normativa de la política de acceso introducidos durante la administración Santos (2010-2018)¹⁹¹. Dicha normatividad es parte de un proceso de diagnóstico y reingeniería del sector que, entre sus muchas consideraciones, suponía la eventual necesidad de diseñar las bases de la actuación del Estado en la ruralidad para afrontar un eventual posconflicto luego del Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC-EP.¹⁹²

Los pronunciamientos de la Corte que han empezado a establecer un marco de referencia a nivel constitucional para la promulgación de normas jurídicas con respecto a la política de acceso a la tierra empezaron en el año 2012. El primero de ellos, la Sentencia C 644 de 2012 M.P. Adriana María Guillén, decidió la inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2010 (*Plan Nacional de Desarrollo*) por la vulneración del mandato de progresividad en el marco del reconocimiento de la naturaleza de derechos sociales de las disposiciones constitucionales del artículo 64.

Este pronunciamiento conlleva una argumentación que empieza a considerar la modificación de los contenidos de las disposiciones constitucionales agrarias, actualizando el marco interpretativo de estos a partir del bloque de constitucionalidad en materia de derechos sociales, otro de los argumentos importantes de esta providencia consiste en la caracterización del campo como un bien jurídico de

¹⁹¹ Un estudio al respecto con mayor profundidad puede ser consultado en: Pérez, D. (2017). La noción de Campesino como sujeto de especial de Derechos: Una lectura a un sendero jurisprudencial accidentado en los Fallos de la Corte Constitucional Colombiana. De la Sentencia C 644 de 2012 a la Sentencia C 077 de 2017. En: Derecho Agrario Constitucional en Constituciones Nacionales, Estatales y Derechos Humanos. Memorias del X Congreso de Derecho Agrarios. Santiago del Estero: Lucrecia.

¹⁹² Al respecto de las bases del diagnóstico institucional sobre el sector rural es pertinente la consulta de los textos de la Misión para la Transformación del campo colombiano. Disponibles en:

<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx> (Consultado el 25-09-19)

especial protección constitucional¹⁹³ y los pobladores rurales como sujetos de especial protección constitucional¹⁹⁴.

Estas declaraciones de la Corte suponen el abandono del sentido normativo de las disposiciones agrarias constitucionales únicamente como fines programáticos y, el inicio del desarrollo de la caracterización de dichas disposiciones como el fundamento normativo de una interpretación que concibe la existencia de derechos fundamentales de la población rural en torno al derecho de acceso a la propiedad de la tierra.

El marco de interpretación constitucional que empezó el reconocimiento de los derechos de los pobladores rurales en clave del acceso a la tierra continuaron con la Sentencia C 623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Rios, en la cual se declaran la inexequibilidad de varias expresiones de los artículos 50 y 53 de la Ley 160, dichas normas determinaban los efectos suspensivos de la acción jurisdiccional de revisión de las resoluciones proferidas en el marco de los procedimientos administrativos agrarios que desarrollan la política de acceso a la tierra. Esta Sentencia, tiene una importancia fundamental en la construcción de los cánones constitucionales de tal política, pues, fundamenta su decisión en el reconocimiento de un derecho fundamental de la población campesina al territorio, dentro del cual, se postula como núcleo de tal derecho el acceso progresivo a la propiedad de la tierra con fundamento normativo en el artículo 64 superior.

¹⁹³ El fundamento jurídico 4.2. define la noción del campo en los siguientes términos: “La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”.

¹⁹⁴ El fundamento jurídico 4.2.3. establece con relación a la condición de la población rural en el ordenamiento constitucional lo siguiente: “el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas. En no pocos aspectos en todo caso, su tratamiento jurídico constitucional y legal es diverso y no sobre todo ello habrá de pronunciarse la Corte en esta ocasión. Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional”.

Dada la importancia de este reconocimiento, pues como ya se advertía desde la Sentencia C 175 de 2009, el papel de los derechos fundamentales vendría a ocupar un papel determinante en el ejercicio del control de constitucionalidad sobre normas agrarias, llegando a estipularse un derecho social fundamental con relación al acceso a la tierra de la población rural, este pronunciamiento se desarrolla en la siguiente cita jurisprudencial:

Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental
- b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana¹⁹⁵.

Tal razonamiento entraría a impactar los desarrollos jurisprudenciales posteriores, pues al decidir sobre la constitucionalidad de un número plural de disposiciones de la Ley 1776 de 2017 (Ley Zidres), esta declaración fue tomada en cuenta en Sentencia C 077 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas, para construir el denominado *corpus iuris del campesinado*, cuerpo de derechos de raigambre constitucional que ocupa un papel orientador y limitador de la discrecionalidad legislativa en materia de promulgación de las normas que implementan jurídicamente las políticas de acceso a tierras.

Con posterioridad a tales pronunciamientos, el análisis de la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017 en la Sentencia C 073 de 2018 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, bajo los parámetros de control automático de constitucionalidad que estableció para las normas, tanto producto del procedimiento legislativo especial para la paz dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 como para los decretos leyes promulgados con fundamento en las facultades otorgadas

¹⁹⁵ Fundamento jurídico 7.5.

al Ejecutivo para la implementación del Acuerdo¹⁹⁶, este fue el último de los pronunciamientos que se ubica en sede de control abstracto de constitucionalidad en el periodo referido.

Esta síntesis pone de presente la necesidad de contemplar en el escenario de la implementación normativa de nuevas orientaciones de políticas de acceso a tierras, los derechos de los campesinos como un fin y un límite en el diseño y ejecución de éstas. Sobre estos elementos como parámetros de control dedicaremos el aparte siguiente.

4. Balances del control constitucional durante el periodo 2010-2018.

Una de las aristas del balance del control de constitucionalidad en torno a las normas de acceso a la tierra que supone la revisión de los casos anteriores presenta la incorporación del concepto de derechos sociales y, de los estándares de aplicación acorde con la doctrina constitucional del bloque de constitucionalidad en tanto estas normas como desarrollo de derechos fundamentales. Estos estándares suponen que existen obligaciones jurídicas para los Estados que consisten en: (a) la adecuación de un marco legal, (b) el relevamiento de información, vigilancia y formulación de un plan, (c) provisión de recursos efectivos, (d) la obligación de garantizar niveles esenciales de prestación de los derechos y (e) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad en su desarrollo (Abramovich & Courtis, 2002, pp. 79-116).

La segunda de las aristas que el presente análisis ha planteado, es el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C 623 de 2015 de un derecho fundamental autónomo, esto, a partir de la interpretación del sentido normativo de las disposiciones constitucionales agrarias, en específico el art. 64 de la Carta Política de 1991. Esto supone un enorme avance en el proceso de reconocimientos de los derechos de la población rural en torno a la obligación del Estado de garantizar el acceso progresivo a la tierra.

¹⁹⁶ Estos parámetros constituyen las particularidades del control de actos de implementación del Acuerdo de Paz. Estos suponían una especie de control más gravoso que los establecidos para la materia agraria, pues su definición responde al carácter excepcional de la habilitación del Ejecutivo para proferir Decretos leyes en relación funcional con los cometidos del Acuerdo, para una mayor precisión de estos parámetros se pueden consultar las Sentencias C 160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz y C 174 de 2017 M.P. María Victoria Calle.

Al respecto, Sanabria (2019) pone de presente en el análisis de los ámbitos de protección que la Corte establece en torno a este derecho¹⁹⁷, una revisión de la discusión en torno a la forma en que este acceso se desarrolle. Esta discusión es pertinente, pues dentro de las formas que el Ejecutivo ha dispuesto con posterioridad a la providencia de la Corte, la Ley 1776 de 2016 estableció la posibilidad de otorgar grandes zonas de baldíos de la Nación en ciertas zonas del país mediante contratos de concesión a personas jurídicas para su explotación. Frente a ese caso la autora plantea de manera categórica que dichas formas contrarían el ámbito de protección del acceso a la propiedad de la tierra de la población campesina pues:

El acceso a los baldíos adjudicables debería incluir la opción de que los campesinos accedan a la propiedad de estos, razón por la cual arrendar o dar en concesión baldíos adjudicables, en principio es improcedente, dado que impide que el baldío llegue a ser adjudicado (p 14).

Por último, en términos prospectivos se plantean dos cuestiones con relación al desarrollo de futuros controles de constitucionalidad de nuevas normas agrarias. Estas preguntas se formulan, dada la trascendencia para el ordenamiento jurídico colombiano del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, y la relevancia de la reciente Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Frente al primero de las cuestiones, esta se manifiesta con ocasión del hecho que la última norma agraria que determinaba las formas de acceso a la tierra es un desarrollo normativo del Acuerdo de Paz. La particularidad del Decreto Ley 902 de 2017 como directo desarrollo del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la Guerrilla de las FARC-EP supone la pregunta sobre los impactos que el tenor del Acto Legislativo 02 de 2017, que estipuló la estabilidad jurídica de los desarrollos normativos del Acuerdo de Paz y el cumplimiento de buena fe por parte de todas las autoridades del Estado, puede tener sobre la eventual posibilidad de una modificación normativa del mismo. Una hipótesis plausible sostiene que una modificación normativa de las formas estipuladas en esta norma que contraríen el tenor del Acuerdo puede ser causal para la declaratoria de inconstitucionalidad en un eventual control por parte de la Corte.

¹⁹⁷ Fundamento jurídico 7.7.

Por último, si bien el Ejecutivo Nacional decidió no suscribir la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos es también una posibilidad bastante plausible que este instrumento internacional empiece a ser un criterio de interpretación para fundar las decisiones de la Corte en materia de control de constitucionalidad de las normas agrarias en razón de la doctrina del bloque de constitucionalidad que para dichos instrumentos, aun no incorporándose directamente al sistema normativo colombiano, dicatmina que si pueden ser parámetro de interpretación para las decisiones de la Corte en que se consideren la vulneración de derechos de la población rural.

No es propósito de este escrito contemplar las problemáticas del futuro del control de constitucionalidad de normas agrarias, pero es dable enunciar los problemas de este control en el futuro. De esta manera podemos complementar el balance del control de constitucionalidad en la definición de los marcos jurídico constitucionales del derecho a la tierra en el ordenamiento colombiano.

Referencias bibliográficas:

- Abramovich, V & Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Ed. Trotta.
- Alexy, R. (2008). Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alvarenga, I. (1977). Temas de Derecho Agrario y Reforma Agraria. San José: Ed. Universitaria Centroamericana.
- Bernal, C. (2005). El derecho de los derechos. Bogotá D.C.: Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Botero, J. (1994) Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico-legislativa, 1830-1930. Bogotá. D.C.: Banco de la República.
- Chalita, M. et al. (1991). Los derechos agrarios. Propuesta para la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente. Disponible en: <http://babel.ban-repcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/264> (Consultado el 25-09-19)
- García, A. (1967). Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Santiago de Chile: Icir.
- _____. (1982). Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina. San José: IICA 1982.
- López, D. (2001). El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial Bogotá D.C.: Legis.
- Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá D.C: Universidad Nacional.
- _____. (2009^a). La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá D.C: Universidad Nacional.
- _____. (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá. D. C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.

- Pérez, D. (2017). De los derechos agrarios al derecho fundamental al territorio. La mutación de los fundamentos constitucionales del derecho agrario en Colombia. 1991-2015. Tesis para optar al título de Magister en Derecho Público. Facultad de Derecho Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J; Bernal, A. (2014). La cuestión agraria. Tierra y postconflicto en Colombia. Bogotá D.C.: Pinguin Random House.
- Reyes, A. (2016). La reforma rural para la paz. Bogotá D.C.: Pinguin Random House.
- Sanabria, D. (2019). El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Bogotá D.C.: CAPAZ.
- Uprimny, R. (2001). El Bloque de Constitucionalidad en Colombia: un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. En: O' Donnel, D, Uprimny, M, y Villa, A. (comp). Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos. Compilación de Jurisprudencia y doctrina nacional e internacional.
- Villaveces, J. (2008). Política de tierra en Colombia. Enfoques y perspectivas de política pública. Cali: ICESI.
- Villaveces, J. & Sanchez, F. (2014). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Bogotá D.C.: UniAndes.

LA RESTRUCTURACIÓN AGRARIA NEOLIBERAL EN COLOMBIA: EL CAMBIO AGRARIO PARA UN NUEVO RÉGIMEN ALIMENTARIO¹⁹⁸

Mauricio Chamorro Rosero

Universidad Cooperativa de Colombia

Universidad Complutense de Madrid, España

Resumen

La entrada de la globalización neoliberal al sector agropecuario de Colombia se efectuó al finalizar la década de 1980 bajo los programas de ajuste estructural. A partir de estos programas se dispuso un proceso de reestructuración agraria que buscaría modificar las políticas intervencionistas que se habían implementado para este sector. En este contexto, acudiendo a un estudio enmarcado en los lineamientos propios de la investigación cualitativa, con un enfoque histórico hermenéutico, el presente capítulo analiza los procesos particulares de transformación agraria generados a partir de la implementación de las políticas económicas neoliberales en Colombia. Las técnicas de recolección de información utilizadas en la investigación fueron la revisión bibliográfica, documental y estadística. Entre las principales conclusiones obtenidas a partir del proceso investigativo, se destaca que la implementación de las políticas neoliberales sobre la agricultura incrementó la demanda de materias primas, estimuló la producción de biocombustibles e introdujo al país a una nueva estructura de producción y consumo de alimentos que podría considerarse como el tercer régimen alimentario. Además, la reestructuración agraria neoliberal en países como Colombia ha ocasionado un particular proceso de cambio agrario que beneficia las relaciones de mercado y perjudica a los pequeños productores agrícolas.

Palabras clave

Neoliberalismo, Cambio agrario, Régimen alimentario, Colombia.

¹⁹⁸ El presente capítulo es resultado parcial de la investigación doctoral que se adelanta en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

1. Introducción

Desde su instauración, el proyecto social y político que el neoliberalismo representa ha constituido el eje principal de las agendas económicas de los distintos gobiernos de Colombia. Para el caso específico del sector agropecuario, con el despliegue del neoliberalismo se organizó un proceso de reestructuración agraria que beneficia las dinámicas del mercado. Además, este proceso promovió la reafirmación de los dos subsectores que integran el actual sistema productivo del sector agropecuario: el capitalista y el campesino. Sin embargo, el dominio que en este nuevo contexto adquiere la explotación agraria capitalista, ha generado un cambio en la composición de la fuerza de trabajo de la población rural del país.

En este sentido, a partir de un trabajo enmarcado en los lineamientos propios de la investigación cualitativa, con un enfoque histórico hermenéutico, el presente capítulo analiza los procesos de transformación agraria generados a partir de la implementación de las políticas económicas neoliberales en Colombia. No obstante, es importante aclarar que el cambio agrario que se describirá más adelante no se puede atribuir exclusivamente a la globalización neoliberal. En el caso colombiano, la reestructuración agraria neoliberal se ha profundizado por las dinámicas del conflicto armado interno. Esto teniendo en cuenta que, como sugiere Christopher Cramer (2006), la guerra y la violencia siempre han acompañado las transiciones al capitalismo, por lo que la violencia y el desplazamiento forzado presentes en el país también constituyen modalidades y métodos de acumulación originaria.

Para desarrollar esta temática, el capítulo se divide en tres partes. En la primera parte se presenta la discusión general sobre la globalización neoliberal y su relación con los cambios en la agricultura mundial. En la segunda parte se describen las distintas reformas utilizadas para la entrada del neoliberalismo en la agricultura colombiana. Finalmente, en la tercera parte se analizan las transformaciones que la globalización neoliberal acarrió para el sector agropecuario de Colombia.

2. La globalización neoliberal y los cambios en la agricultura mundial

El término globalización neoliberal se utiliza para definir un proceso de reestructuración del capital que se encuentra presente a escala mundial desde las últimas décadas del siglo pasado.¹⁹⁹ Este proceso fue estimulado a partir de los programas

¹⁹⁹ Sobre la globalización neoliberal, desde una perspectiva crítica, véase a Amin (2001), Harvey (2007), Robinson (2007) y Wallerstein (2014).

de ajuste estructural, los cuales hicieron parte de una agenda de reforma económica liderada por organismos de crédito internacional, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que tenía el propósito de dismantlar el Estado de Bienestar (Amin, 2001). Para el caso de América Latina, la implementación de estos programas se presentó como la única alternativa para sobrelevar la crisis económica que atravesaban varios países de la región.²⁰⁰ En su sentido más amplio, es posible asegurar que los propósitos principales de estos programas fueron la liberalización del comercio exterior, la privatización de las empresas públicas, la eliminación de políticas sociales y la reforma a los mercados financieros.

Al igual que en otros sectores de la economía, la entrada de la globalización neoliberal al sector agropecuario se efectuó en la década de 1980 con los programas de ajuste estructural. A partir de ese momento se dispondría un proceso de restructuración agraria neoliberal que buscaba modificar las políticas que el Estado de Bienestar y el desarrollismo habían implementado para este sector (Akram-Lodhi, 2007). De esta forma, se anunciaron nuevas políticas tendientes a la liberalización del comercio internacional de alimentos y productos agrícolas, la desregulación del funcionamiento de los mercados agrícolas nacionales, la privatización de las empresas rurales paraestatal, la formalización de la posesión y la recuperación del control de la propiedad.

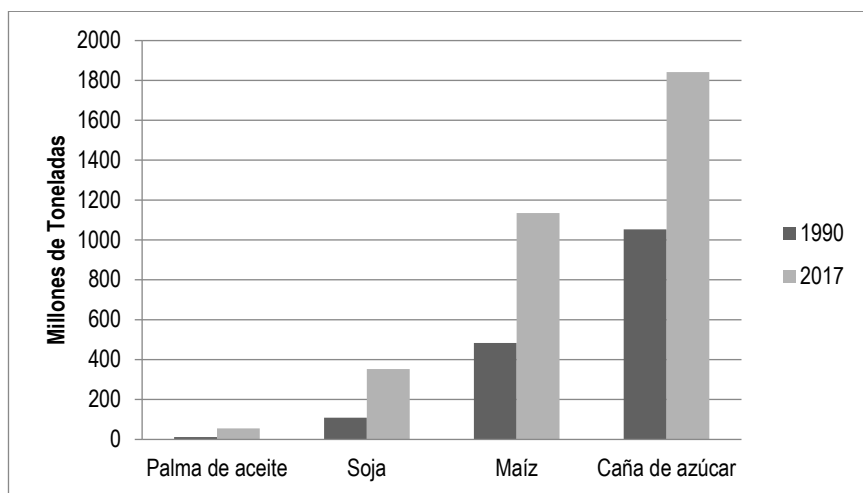
Entre las consecuencias inmediatas de la restructuración agraria neoliberal se encuentra el incremento de la demanda de materias primas, el estímulo de la producción de biocombustibles y la organización de una nueva estructura de producción y consumo de alimentos que, para Harriett Friedmann (2005) y Philip McMichael (2005), podría considerarse como el tercer régimen alimentario.²⁰¹ A partir de esta nueva dinámica en la economía política global de los alimentos, el actual régimen alimentario ha facilitado una transformación sin precedentes

²⁰⁰ La implementación de políticas proteccionistas y el financiamiento externo se consideraron las causas principales de la debacle macroeconómica de América Latina en la década de 1980. Esta crisis se caracterizó por el incontrolable crecimiento de la deuda externa y la negativa, por parte de los organismos financieros, de su refinanciamiento (Martínez y Soto, 2012).

²⁰¹ Friedmann y McMichael (1989) identifican dos regímenes alimentarios que precedieron al régimen actual. El primer régimen alimentario, denominado régimen de colonización, se basó en la expansión de fronteras agrícolas y permaneció entre 1870 y la Primera Guerra Mundial. El segundo régimen alimentario, que se sustenta en el paradigma de la agricultura moderna, estuvo dominado por Estados Unidos y se presentó a partir de la posguerra.

de la agricultura con el objetivo de abastecer globalmente a una clase de consumidores relativamente prospera (McMichael, 2009, p. 151). Por esa razón, en varios países se privilegia la producción agrícola destinada a la exportación, intensificando la producción de cultivos “comodín” que pueden ser utilizados para la alimentación y en la producción de biocombustibles (ver Figura 1), aumentando la producción de cultivos tradicionales que se sustentan en las ventajas comparativas y promocionando las exportaciones agrícolas no tradicionales.

Figura 1. Incremento de la producción de algunos cultivos “comodín” en el mundo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por FAOSTAT

Sin embargo, el incremento acelerado de las exportaciones agrícolas se presenta en detrimento de la producción para el mercado interno, por lo que muchos países dependen actualmente de las importaciones de alimentos (Otero y Pechlaner, 2013). Además, el crecimiento desmesurado en la producción de cultivos tradicionales y no tradicionales ha requerido de un nuevo paradigma tecnológico de la agricultura moderna que podría ser denominado como la “segunda revolución verde” (Bretón, 2010; Patel, 2012), el cual se sustenta en los avances de la biotecnología, incluyendo aspectos de la ingeniería genética y la fusión celular (CFIA, 2012).²⁰²

²⁰² Revolución verde fue el nombre que se le dio a los paquetes tecnológicos exportados a los países en vías de desarrollo. Podría decirse que la primera revolución verde involucró “un paquete específico de insumos compuesto por variedades de plantas híbridas o de alto rendimiento, mecanización, pesticidas y fertilizantes agroquímicos e irrigación” (Otero, 2013, p. 60).

Frente al uso de la biotecnología, algunos estudios han evidenciado que su implementación sólo favorece a las agroempresas transnacionales, ya que estas pueden acceder fácilmente al mercado de los cultivos transgénicos y de los organismos genéticamente modificados, lo que no ocurre con los productores a pequeña escala que son sentenciados a la ruina.²⁰³ Adicionalmente, el uso de la biotecnología no representa una solución decisiva para combatir el problema del hambre mundial, debido a que la mayoría de sus innovaciones están dirigidas a la obtención de mayores ganancias (Altieri y Rosset, 1999). El trabajo de Xavier Montagout y Jordi Gascón (2014) demuestra que una tercera parte de los alimentos que se producen no llegan a ser consumidos, lo que permite concluir que el hambre no es una consecuencia de la escasez de alimentos producidos, sino de la distribución de la riqueza que impide su acceso.

Con todo, según Haroon Akram-Lodhi y Cristóbal Kay (2010), al orientar exclusivamente la producción agrícola hacia la exportación –y en menor medida hacia los mercados domésticos de los centros urbanos más importantes–, la restructuración agraria neoliberal ha configurado dos subsectores productivos en la economía rural de los países del Sur. Por un lado se encuentra un subsector capitalista orientado a la exportación, el cual se integra al actual régimen alimentario produciendo exclusivamente para el mercado y vinculándose al capital transnacional agroalimentario. Por lo tanto, este subsector establece una nueva forma de dominio impuesta por las agroempresas transnacionales que, al centralizar y concentrar el capital agrario, generan problemas medio ambientales, fomentan el acaparamiento de tierras y empeoran el problema del hambre mundial.

A diferencia del subsector capitalista, el segundo el subsector productivo, denominado subsector campesino, produce una mayor diversidad de cultivos para el consumo directo y para la venta en el mercado interno, ya sea local o regional. Es importante destacar que el subsector campesino no es homogéneo, de manera que se incorpora de forma diferencial al actual régimen alimentario. Por consiguiente, existen agricultores que se encuentran incorporados a los mercados nacionales e internacionales de productos agrícolas –a través, por ejemplo, de la agricultura por contrato–, por lo cual deben mejorar constantemente su competitividad para incrementar la venta de sus productos. Otros campesinos, menos incorporados al mercado, producen para su uso directo, otorgándoles cierta autonomía frente al capital, pero impidiendo la posibilidad de acumulación.

²⁰³ Al respecto, se pueden ver los estudios realizados por McAfee (2008) y Otero (2013).

Coexistiendo con estos dos subsectores productivos se encuentra una población rural que intenta apartarse de la producción de alimentos para el mercado, debido a que no puede competir con la importación de alimentos baratos o con los agricultores capitalistas locales (Akram-Lodhi y Kay, 2010). La subsistencia de esta población rural depende, en su mayor parte, de la venta de su fuerza de trabajo, por lo que pueden ser considerados, según la descripción de las clases rurales realizada por Vladimir Lenin (1980), como “semiproletarios”.²⁰⁴ No obstante, por causa de la globalización neoliberal, en la economía rural de los países del Sur también aparecen “los trabajadores rurales plenamente ‘proletarizados’ que carecen de tierras, y que por ende son incapaces de cultivar por su propia cuenta” (Bernstein, 2012, p. 156). Estos trabajadores buscan su subsistencia en diferentes sitios de la división social del trabajo: urbano y rural, agrícola y no agrícola, empleo asalariado y autoempleo.

Aunque es difícil generalizar los efectos mundiales de la reestructuración agraria neoliberal, una mirada desde la economía política agraria (Bernstein, 2015) permitirá señalar ciertas tendencias que fueron explicadas anteriormente y que se pueden sintetizar de la siguiente forma. En primer lugar, debido a la liberalización del comercio internacional, la producción agrícola se ha volcado principalmente a la exportación. En segundo lugar, la profundización de las relaciones comerciales internacionales ha favorecido al capital transnacional agroalimentario. En tercer lugar, la reestructuración agraria neoliberal ha afectado a los productores agrícolas más pequeños y pobres, generado nuevos procesos de descampesinización y proletarianización, lo que ha llevado a cierta parte de la población rural a buscar “nuevas formas de ganarse la vida” (Contreras, et. al., 2017).

3. La entrada de las políticas neoliberales en la agricultura colombiana

Las reformas estructurales neoliberales en Colombia inician en el periodo presidencial de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) y se afianzan en el de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994). Estos periodos se caracterizaron por realizar los preparativos para la apertura del país hacia los mercados internacionales y el desmonte del

²⁰⁴ Para Lenin, la estructura de clase rural también estaba compuesta “por los semiproletarios o campesinos parcelarios, es decir, los que ganan su sustento, en parte, mediante el trabajo asalariado en empresas capitalistas agrícolas e industriales y, en parte, trabajando en la parcela propia o tomada en arriendo, lo que le suministra sólo cierta parte de los productos necesarios para la subsistencia de sus familias” (Lenin, 1980, p. 617).

modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), consolidando las bases definitivas para la reforma neoliberal del Estado, de conformidad con los mandatos establecidos en el Consenso de Washington. Así pues, reconocido por una posición ortodoxa a favor de la apertura económica, el gobierno de Gaviria Trujillo definió el marco jurídico institucional de la política neoliberal del país, lo que incluye la primera generación de reformas estructurales y el cambio constitucional que redefinió la estructura del Estado.

La primera generación de reformas estructurales se adelantó por vía legislativa entre 1990 y principios de 1991. Las leyes promulgadas durante este periodo tenían por objeto la desregulación de la economía, estableciendo las reglas que ordenan la actividad económica conforme a la lógica del libre mercado. En consecuencia, se empezó por transformar el mercado laboral, el mercado de capitales y el mercado de bienes y servicios (Estrada, 2006). Esta primera generación de reformas fue complementada con una reforma constitucional que eliminó las barreras al libre mercado establecidas por la Constitución de 1886 (Alzate, 2014). De ahí que la reforma constitucional de 1991 contendría un fuerte componente de reforma económica que redefinió el papel del Estado, adecuándolo al proyecto neoliberal.

La nueva Constitución, promulgada el 4 de julio de 1991, instituyó los principios rectores que adecuaron el desarrollo legal del proyecto neoliberal. Entre estos principios se encuentra la prohibición de monopolios estatales, la liberalización de la económica y la autonomía de la banca central. Además, los regímenes de planeación y de presupuesto quedaron sometidos al poder presidencial, lo que a la postre contribuyó aún más a la profundización del proyecto neoliberal (Estrada, 2006, p. 260). A pesar de todo, es importante reconocer que la Constitución de 1991 trajo consigo la adopción de un constitucionalismo fuerte, lo cual representó —entre otras cosas— un gran paso respecto a la ampliación del catálogo de derechos y al establecimiento de algunos procedimientos que permiten su materialización.²⁰⁵ Sin embargo, fueron infructuosos los esfuerzos por intentar

²⁰⁵ La Constitución de 1991, “además de incorporar los derechos civiles y políticos heredados de las tradiciones demo-liberales, reconoció los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos y del ambiente, y derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes” (Uprimny y Sánchez, 2012, p. 37).

compatibilizar, “dentro de una misma estrategia, una economía abierta y un Estado de bienestar moderno” (Ocampo y Romero, 2015, p. 296). El proyecto neoliberal se impuso, estableciendo la influencia de un nuevo orden trasnacional.

Justo después de la promulgación constitucional de 1991, y una vez creadas las condiciones jurídicas para su instauración definitiva, el neoliberalismo en Colombia continuó su afianzamiento a partir de dos estrategias complementarias: un desarrollo legal que buscaría la profundización de la desregulación económica y la creación de nuevos mercados; y la conformación de zonas y tratados de libre comercio (TLC) que organizaron un nuevo sistema económico de carácter trasnacional. Finalmente, el reciente ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puede interpretarse como la consolidación del proyecto neoliberal iniciado en la década de 1980, esto debido a que las recomendaciones de esta organización tienen el propósito de eliminar las barreras económicas y así constituir “una especie de supra-Estado de libre comercio” (Valencia, 2013, p. 60).²⁰⁶

Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agropecuario propiciaron, en pocos años, que la producción agrícola de Colombia se destine a los mercados agroalimentarios extranjeros y al abastecimiento de la población urbana. Este prolongado proceso iniciaría en el gobierno de Gaviria Trujillo, el cual incluyó dentro de su Plan Nacional de Desarrollo un decisivo programa de liberalización de los productos del sector agropecuario, lo que trajo consigo una reorientación de las políticas de intervención con el propósito principal de impulsar la exportación. Para Carlos Jaramillo (2002), la promoción de exportaciones de productos del sector agropecuario se tradujo en las primeras negociaciones de los tratados comerciales internacionales y la promulgación de otras políticas prioritarias relacionadas con la adecuación y mercado de tierras, la reforma al crédito agropecuario y ciertos cambios institucionales que se encuentran enmarcados en la primera y segunda versión del Consenso de Washington.

Durante los primeros años de despliegue de las políticas neoliberales, el arancel promedio para el sector agropecuario pasó del 31% en 1991 al 15% en 1992. La

²⁰⁶ Aunque “las recomendaciones no tienen carácter legal, sin embargo, el hecho de ingresar a la OCDE se entiende como una obligación tácita para aceptarlas” (Valencia, 2013, p. 60).

disminución de la protección arancelaria tuvo un fuerte impacto sobre los cultivos transitorios,²⁰⁷ cuya producción disminuyó cerca del 12% para ese año. Esta disminución de los cultivos transitorios fue la que repercutió en la contracción de la producción agropecuaria del país, además de propiciar la reducción de la superficie cultivada, el incremento de las importaciones y la caída de las exportaciones (ver Figura 2).²⁰⁸ Adicionalmente, en el periodo presidencial de Gaviria Trujillo se suscribieron los primeros acuerdos de libre comercio, los cuales entrarían en vigencia en el siguiente periodo presidencial afectando el comercio de productos del sector agropecuario.

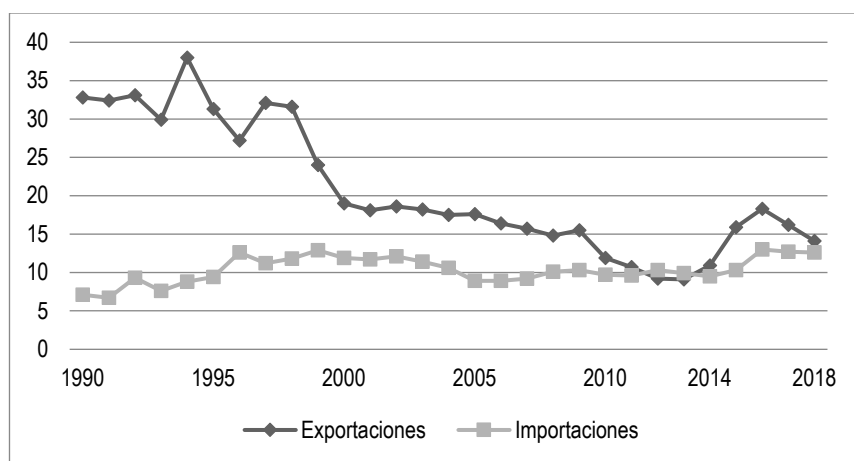
A la par de los acuerdos de libre comercio, la apertura económica necesitó de la implementación de políticas tendientes a la adecuación y mercado de tierras, reforma al crédito agropecuario y otros cambios institucionales. Por esa razón, como era de esperar, la reforma agraria impulsada en el contexto de la globalización neoliberal generó “cambios profundos en el concepto de Reforma Agraria tradicional o clásico, y se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los campesinos” (Franco y De los Ríos, 2011, p. 107). De esta manera, la Ley 160 de 1994 estableció y organizó el funcionamiento de una reforma agraria que antepone el papel del mercado sobre la intervención del Estado. Como lo explica Akram-Lodhi (2007), este tipo de reforma agraria facilita la reconfiguración de una estructura agraria “bifurcada”, donde la emergente agricultura capitalista orientada a la exportación se encuentra junto a la agricultura campesina orientada a la subsistencia.²⁰⁹

²⁰⁷ En la producción agrícola de Colombia se presentan simultáneamente cultivos transitorios y permanentes. Los cultivos transitorios tienen un ciclo de siembra a cosecha de un semestre o menos. Los cultivos permanentes tienen una vida productiva de un año o más. Generalmente, los cultivos transitorios son productos importables, y los cultivos permanentes son una mezcla de productos de exportación y no transables (Jaramillo, 2002, p. 91).

²⁰⁸ Según cifras del Ministerio de Agricultura, en 1992 “se presentó una contracción de la producción agropecuaria colombiana, en cerca del 1%. La superficie cosechada decreció en 5.8%, alrededor de 208.000 hectáreas cultivadas menos frente a 1991” (Prada, 1999, p. 107).

²⁰⁹ Si bien la ley 160 de 1994 aún contempla la adquisición de tierras –por parte del Estado– y la expropiación como formas de adquirir predios para fines de reforma agraria, esta ley presta mayor atención a la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios, de ahí que sea considerada una reforma agraria orientada por el mercado. En Colombia existe un amplio marco legal sobre el acceso a la tierra, el cual incluye mecanismos jurídicos nacionales e internacionales. Ver: Fuentes (2010).

Figura 2. Participación de los alimentos en el total de exportaciones e importaciones de Colombia (%).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Banco Mundial

Otros cambios institucionales importantes que afectaron al sector agropecuario durante este primer período aperturista fueron: la sustitución de la Caja Agraria, la transformación del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), la reestructuración del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y la supresión del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Estas instituciones concretizaban los preceptos más importantes del período proteccionista, por eso su modificación se había convertido en un imperativo para el proyecto neoliberal.

La apresurada transformación y supresión de varias instituciones del sector agropecuario evidencian la fuerte convicción con la que se desplegaron las políticas neoliberales en Colombia. Los resultados desfavorables, que durante los primeros años presentaban las políticas aperturistas, no fueron un impedimento para continuar con su implementación. Gran parte del aparato burocrático, además de varios intelectuales cercanos al gobierno, se dedicaron a justificar y defender de distintas formas el fracaso de estas políticas. Sin embargo, en los años posteriores se comprobaría que las dificultades que afrontaba el sector agropecuario no eran transitorias, estas obedecían a un proyecto de alcance global que permitió la organización de un sistema productivo agropecuario de carácter bicéfalo, donde convergería un subsector capitalista plenamente incorporado al nuevo régimen

alimentario y un subsector campesino heterogéneo que se integraría al mercado de formas disímiles.

4. La incorporación de la agricultura colombiana a un nuevo régimen alimentario

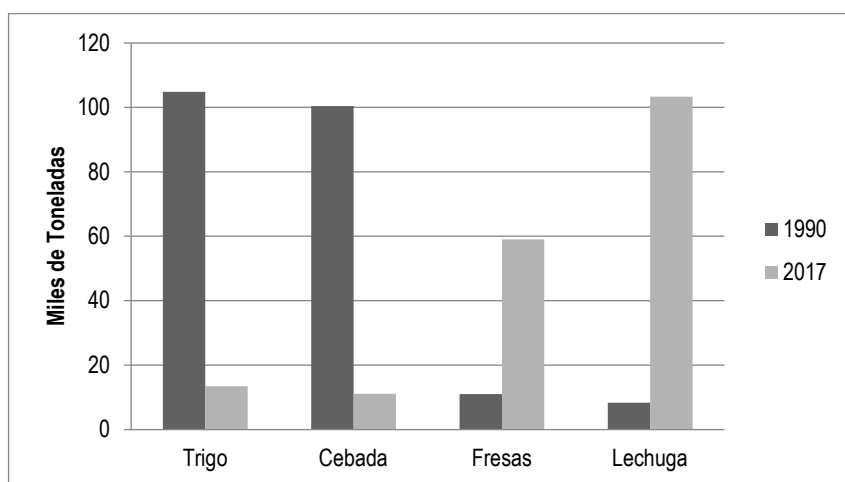
Además de las primeras políticas de liberalización y los cambios institucionales que afectaron al sector agropecuario, fueron muy importantes los cambios en los niveles y la composición del gasto público, lo que evidenciaría un notable sesgo en favor del subsector capitalista. La investigación de Albert Berry (2017) demuestra que a partir de 1990 se ha venido presentado una fuerte tendencia a la disminución de la asignación presupuestal para el sector agropecuario, con respecto al presupuesto general del Estado. Según información del Ministerio de Agricultura de Colombia, entre 1995 y 2008 la asignación presupuestal para el sector agropecuario pasó del 35% al 1%.²¹⁰ La reducción más significativa del gasto público para este sector se presenta en el componente de desarrollo rural, ciencia y tecnología; lo que contrasta con el interesante aumento que tuvo la ayuda directa en el periodo comprendido entre 2002-2010. Por su parte, la inversión en mejora de tierras se mantuvo constante.

El sesgo del gasto público ha favorecido el afianzamiento del subsector capitalista, en la medida que permite priorizar ciertos cultivos en detrimento de otros. Así, se han instaurando privilegios para distintos “renglones ‘competitivos’, descartando cualquier intervención para apoyar a los pequeños campesinos y, en consecuencia, a la producción de alimentos” (Fajardo, 2018, p. 107). Igualmente, pretendiendo acatar las recomendaciones que el Banco Mundial había realizado para mejorar la situación agrícola de Colombia (Fajardo, 2014), a partir del año 2007 se incorporaron varias condiciones favorables para la llegada de la agroindustria alimentaria y forestal transnacional al país. En consecuencia, y debido a la disponibilidad de materias primas que venían siendo promovidas por las políticas estatales, varias agroempresas se concentraron en extender la producción de ciertos cultivos permanentes destinados a la obtención de biocombustibles, este fue el caso de la caña de azúcar y la palma africana.

²¹⁰ Sin embargo, hubo una recuperación del 27% en el periodo comprendido entre 2000 y 2003.

De manera simultánea al incremento de cultivos permanentes se presenta una notable disminución de las áreas sembradas por cultivos transitorios.²¹¹ Debido a que la “nueva agricultura”, promovida por el gobierno en el marco de la globalización neoliberal, se especializa en la producción de agroexportables y en materias primas para la obtención de biocombustibles, muchos cultivos transitorios que sustentaban la seguridad alimentaria del país fueron remplazados por productos importados, este es el caso del trigo, la cebada, el arroz y el frijol. A su vez, los pocos cultivos transitorios que han sido potencializados son los cultivos “promisorios” y “exóticos” que tienen una fuerte demanda en los países del Norte, como algunas flores de corte, frutas, hortalizas, verduras y legumbres (ver Figura 3).

Figura 3. Dinámica productiva de algunos cultivos en Colombia.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por FAOSTAT

El incremento de cultivos permanentes se ha visto acompañado por nuevos procesos de (re)concentración de la tierra. Así pues, aunque la concentración de la

²¹¹ El proceso de restructuración agraria causó, incluso, “el debilitamiento de la economía cafetera, anteriormente el principal renglón de exportación de Colombia y columna vertebral de sus economías: de una participación del 75.8% en las exportaciones en el periodo 1979-1981 descendió al 15% en 2004” (Fajardo, 2014, p. 102).

tierra es un problema persistente desde el periodo colonial,²¹² en la actualidad se ha intensificado debido al surgimiento de nuevas lógicas de acumulación propiciadas por el modelo neoliberal, como la demanda de tierra y recursos para la agroindustria alimentaria y forestal, las obras de infraestructura, las actividades extractivas y la conservación ambiental (Rodríguez, et al., 2017, p. 33). Según un estudio sobre la distribución de la tierra realizado por Oxfam (2017), el 1% de las explotaciones agropecuarias más grandes concentran cerca del 81% de la tierra, lo que convierte a Colombia en el país con peor distribución de la tierra de América Latina.²¹³ Es importante tener en cuenta que –en ciertos casos– los procesos de concentración de la tierra se han realizado mediante actos de violencia, incrementando el número de desplazamientos forzados y causando el despojo.²¹⁴ Por consiguiente, estos procesos constituyen formas de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2007), continuando así con las prácticas de acumulación originaria explicadas por Marx en el siglo XIX.

Por otra parte, con el propósito de cumplir los mandatos internacionales, y así competir en el mercado agroalimentario global, desde el año 1994 se inició a reglamentar el desarrollo de la biotecnología en Colombia, lo que posteriormente permitió el establecimiento de condiciones jurídicas para la implementación del uso de semillas genéticamente modificadas.²¹⁵ A partir del año 2010, luego de la

²¹² Absalón Machado (2009) explica claramente el proceso de repartición de la tierra en Colombia tras el proceso de conquista en el siglo XV. En este sentido, una conclusión importante es que desde la entrega de capitulaciones (1492-1591) hasta la Cédula de San Lorenzo (1754) y San Ildefonso (1780), la legislación sobre el régimen de tierras durante la época colonial fue un factor indispensable para la concentración de la tierra.

²¹³ Según Oxfam (2017), para el año 2014 el índice de Gini en la distribución de la propiedad rural en Colombia fue de 0.897. Aunque la concentración de la tierra es un tema recurrente en el país, desde 1984 se ha presentado un crecimiento constante.

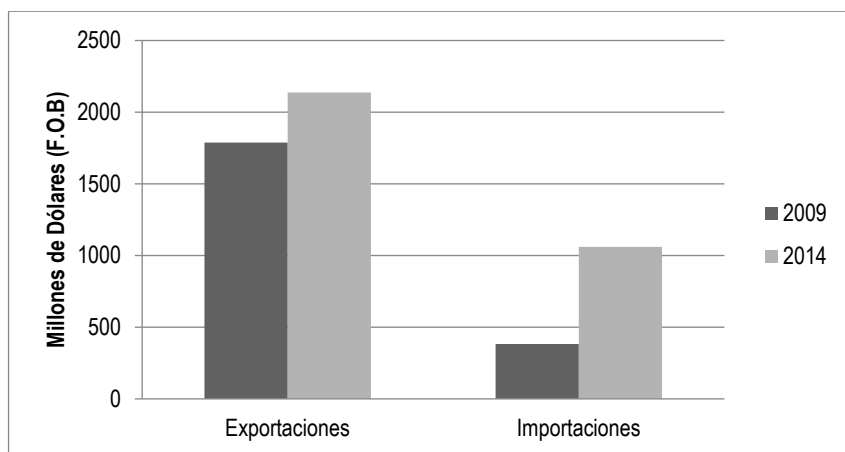
²¹⁴ Un trabajo detallado sobre el despojo en Colombia se puede ver en: Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010). Por su parte, según los registros oficiales de desplazamiento forzado, entre 1990 y 2010 cerca de 3.6 millones de personas abandonaron sus hogares debido a la violencia. Estos datos se pueden incrementar en un 30% si se tiene en cuenta que no todas las personas desplazadas son incluidas en el registro oficial (Vargas, et al., 2017).

²¹⁵ Mediante la Ley 165 de 1994 se aprobó el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” suscrito en Río de Janeiro en el año 1992. Esta ley abriría la puerta para el uso de OMG en Colombia. Posteriormente, otras normas importantes fueron la Resolución ICA 3492 de 1998 (derogada por la Resolución ICA 946 de 2006), la cual estableció el procedimiento para la producción y comercialización de OMG y, finalmente, la Ley 740 de 2002, por medio de la cual entra en vigencia el convenio internacional sobre OMG conocido como “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

firma del TLC con Estados Unidos, se establecería que las semillas utilizadas en el país debían ser certificadas, pretendiendo crear una dependencia de los productores nacionales hacia las grandes corporaciones agroquímicas transnacionales.

Es importante mencionar que, tras las políticas aperturistas y de liberalización de la agricultura presentes en la década de 1990, el segundo gran paso del proceso de reestructuración que ha permitido que se consolide la integración de Colombia al nuevo régimen alimentario, es precisamente la suscripción del TLC con Estados Unidos que entró en vigor en el año 2012 (Berry, 2017). En el marco de este TLC, el país se comprometió a eliminar gradualmente todas las tarifas arancelarias, mientras Estados Unidos conservaría algunos segmentos de su sistema de protección. Sin la intención de negar algunos efectos positivos que pudo traer el TLC para determinados sectores del país;²¹⁶ en términos generales, Estados Unidos redujo su participación en la compra de productos colombianos e incrementó su participación como vendedor (ver Figura 4). Así, los efectos negativos del TLC sobre el sector agropecuario fueron el detonante para que en el año 2013 y 2014 se hayan presentado fuertes movilizaciones agrarias en distintos lugares del territorio nacional.

Figura 4. Exportaciones e importaciones de productos agrícolas de Colombia con Estados Unidos.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por Barberi (2015).

²¹⁶ Según la Revista Dinero (2017), los sectores económicos más beneficiados por la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos han sido los dedicados a la producción de cosméticos, calzado y confecciones.

Actualmente, gracias al reconocimiento del conflicto armado interno, el gobierno pudo iniciar unas nuevas negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las cuales culminaron en el año 2016.²¹⁷ El Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno de Colombia y las FARC incluyó un “Acuerdo Agrario” (Fajardo y Salgado, 2017).²¹⁸ Este acuerdo se compone de dos propuestas: la Reforma rural Integral y la sustitución adecuada de cultivos de uso ilícito. Las dos propuestas representaron una alternativa para superar definitivamente el conflicto armado interno, ya que se enfocan en la superación de los problemas estructurales del país. Sin embargo, paradójicamente, en ese mismo año se promulgó la Ley 1776, creadora de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), contrarrestando los efectos positivos que podrían traer los Acuerdos de Paz.

Con el argumento de integrar las tierras improductivas a la producción agrícola y agroindustrial priorizada por el país, las ZIDRES promueven la inversión de capital privado y el acaparamiento de tierras bajo la forma de acumulación de baldíos por parte de empresas nacionales o extranjeras.²¹⁹ De esta forma, se evidencia que la principal forma de desarrollo de las ZIDRES es la producción de monocultivos a gran escala, de ahí que se presente el fortalecimiento de una agricultura de plantaciones que utiliza “prácticas de producción intensiva recurriendo fuertemente al uso de capital, tecnología e insumos petroquímicos externos” (Santaella y Guzmán, 2017, p. 312), y que orienta su producción a los mercados internacionales y al mercado de los centros urbanos más importantes del país.

En el contexto actual de reestructuración agraria neoliberal se desestima la capacidad productiva de los pequeños productores agrícolas. Pese a la elevada participación en la producción de alimentos y bienes para la agroindustria, los peque-

²¹⁷ Anteriormente, el gobierno de Colombia había establecido tres acercamientos formales para lograr la paz con las FARC: La Uribe en 1984, Caracas y Tlaxcala en 1991 y 1992, y San Vicente del Caguán entre 1999 y 2002.

²¹⁸ La firma del Acuerdo Final se realizó en Bogotá el 24 de noviembre de 2016. Además de los dos puntos sobre temas agrarios, en el Acuerdo Final se incluyeron otros cuatro puntos relacionados con participación política, fin del conflicto, víctimas e implementación, verificación y rendición.

²¹⁹ Desde la Ley 200 de 1936 se había establecido una prohibición sobre la acumulación de baldíos. La última ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994) estableció la extensión adjudicable en una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Sin embargo, la Ley 1776 de 2016 eliminó los límites a la concentración de tierras baldías. Ver: Fuentes (2010) e ILSA (2015).

ños productores agrícolas –en los que se incluye a los propietarios de microfundios, minifundios y pequeña propiedad– controlan únicamente el 17.6% del área para uso agropecuario, en tanto que los medianos y grandes productores controlan el 82.4% de esta misma área.²²⁰ Debido a que existen diferencias respecto al acceso a la tierra y a la forma cómo se incorporan al actual régimen alimentario, los pequeños productores agrícolas no pueden ser considerados un grupo homogéneo, aun cuando son estos los que representan gran parte del denominado subsector campesino.

El subsector campesino en Colombia se compone de una variedad de aspectos relacionados, por ejemplo, con los distintos niveles de interacción entre pequeños productores agrícolas, y la interacción que también se presenta entre estos y los grandes productores y agroempresas transnacionales. La interacción con el subsector capitalista ocasiona que los pequeños productores agrícolas se integren a un proceso de mercantilización de su subsistencia, lo que a su vez introduce un proceso de diferenciación de clase en el campo (Bernstein, 2012). Sin embargo, a pesar de la heterogeneidad que caracteriza a este subsector, los pequeños productores agrícolas comparten ciertas características, como la “tendencia general a consumir menos en el hogar y a vender una mayor porción de la producción” (Berry, 2017, p. 110).

Después de las políticas de apertura económica y liberalización en la agricultura, los pequeños productores agrícolas empezaron a diversificar su producción con la intención de participar regularmente en el mercado, abasteciendo la demanda de los centros urbanos más importantes y destinando su producción al mercado internacional. De esta forma, el café continuó siendo un producto predilecto en el marco del subsector campesino,²²¹ pero se abrió un gran espacio al cultivo de papa, plátano, frutas, hortalizas, verduras y legumbres. No obstante, el cambio de una agricultura –mayormente– dedicada a la producción de cultivos transitorios, a una agricultura donde prevalecen los cultivos permanentes, acarrearía una transformación en las dinámicas del abastecimiento de alimentos y el empleo rural.

²²⁰ Según el último Censo Nacional Agropecuario, el área para uso agropecuario en Colombia es de 43 millones de hectáreas, de las cuales 19.7% se destinan para uso agrícola y 80% para pastos y rastrojos (DANE, 2015).

²²¹ Aunque el café representa un producto de suma importancia para el subsector campesino, su producción siempre ha estado dominada por una parte del subsector capitalista. Ver: Bejarano (2015).

5. Conclusiones

La perseverancia en la implementación de políticas neoliberales en Colombia devela que, desde sus inicios, el neoliberalismo fue concebido como un proyecto y no como una política económica que buscaba mitigar la crisis. Para el sector agropecuario del país, la entrada de la globalización neoliberal representó un particular proceso de cambio agrario que beneficia a los grandes capitales agroalimentarios. Esto ocurre en menoscabo de la producción de los pequeños productores agrícolas que no se encuentran totalmente involucrados con el actual régimen alimentario.

Antes de los cambios en la agricultura promovidos por la globalización neoliberal, la mayor parte de cultivos transitorios del país se destinaban al consumo directo. Por esa razón, la reducción de este tipo de cultivos ha implicado el paso de unas condiciones favorables de abastecimiento de alimentos, a una dependencia de los mercados agroalimentarios mundiales. Al finalizar la década de 1980, Colombia había garantizado cerca del 90% de la producción de alimentos de su canasta básica, lo que implicó un grado muy alto de autosuficiencia alimentaria. En el contexto actual, para garantizar la seguridad alimentaria del país se necesitan importar más del 50% de los alimentos, de ahí que los gobiernos hayan justificado la suscripción de TLC argumentando la insuficiencia de los alimentos y el abaratamiento de las importaciones (Fajardo, 2017).

Por último, a partir de 1990 se ha presentado una paulatina disminución del empleo rural en varias regiones del país, prolongando el éxodo de una parte significativa de habitantes rurales hacia los mercados de trabajo urbanos. A pesar de ello, otra parte de la población rural se ha incorporado a la fuerza laboral agrícola remunerada. Esto sucede, especialmente, en los lugares donde se asienta el subsector capitalista, el cual favoreció la demanda de fuerza de trabajo, organizando un sistema de migración vinculado al mercado del trabajo agrícola.

Referencias bibliográficas

- Akram-Lodhi, H. (2007). Land, markets and neoliberal enclosure: an agrarian political economy perspective. *Third World Quarterly*, 28(8), 1437-1456.
- Akram-Lodhi, H., y Kay, C. (2010). Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 255-284.
- Altieri, M., y Rosset, P. (1999). Diez razones que explican por qué la biotecnología no garantizará la seguridad alimentaria, ni protegerá el ambiente ni reducirá la pobreza en el tercer mundo. University of California & Institute for Food and Development Policy.
- Alzate, D. (2014). Las formas jurídicas (pos) neoliberales desde Colombia: el sistema de salud en las dinámicas lucro-destructivas del derecho útil al capital. Tesis Doctoral, Universidad del Rosario.
- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane y E. Taddei (Ed.), *Resistencias mundiales: de Seattle a Porto Alegre* (pp. 15-29). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Barberi, F. (2015). Efectos del TLC Colombia-EE.UU. sobre el agro. Las cifras. Bogotá: Oxfam.
- Bejarano, J. A. (2015). El Despegue Cafetero (1900-1928). En J. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 165-183). Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Fedesarrollo.
- Bernstein, H. (2012). Dinámicas de clase y transformación agraria. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.
- Bernstein, H. (2015). Agrarian Political Economy. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Vol. 1, 456-462.
- Berry, A. (2017). Avances y fracasos en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Bretón, V. (Ed.) (2010). *Saturno devora a sus hijos. Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*. Barcelona: Icaria.
- Canadian Food Inspection Agency (CFIA). (2012). Modern Biotechnology: A Brief Overview. Recuperado de <http://www.inspection.gc.ca/>

- Contreras, R., Contreras, J., y Pérez, A. (2017). Hacia una antropología económica de las formas contemporáneas de ganarse la vida. *Revista San Gregorio*, (18), 158-169.
- Cramer, C. (2006). *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Bogotá: DANE.
- Estrada, J. (2006). Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En A. Ceceña (Coord.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado* (pp. 247-284). Buenos Aires: CLACSO.
- Fajardo, D. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana, 1980-2010*. Bogotá: ILSA.
- Fajardo, D. (2017). Comentarios acerca de la exposición de Ana María Ibáñez sobre la concentración de la tierra en Colombia. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 261-266). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Fajardo, D. (2018). *Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010)*. Tesis Doctoral, Universidad Externado de Colombia.
- Fajardo, D., y Salgado, H. (2017). *El Acuerdo Agrario*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Franco, A., y De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8(67), 93-119.
- Friedmann, H. (2005). From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. En F.H. Buttell y P. McMichael (Eds.), *New directions in the sociology of global development. Research in rural sociology and development*, Vol. 11 (pp. 229-267). Oxford: Elsevier.
- Friedmann, H., y McMichael, P. (1989). Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociológica Ruralis*, 29 (2), 93-117.

- Fuentes, A. (2010). Marco legal de acceso a la tierra: caso Colombia. Bogotá: CINEP.
- Harvey, D. (2007). Breve historia del Neoliberalismo. Madrid: Akal.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). (2015). Adjudicación de predios baldíos: Mecanismo para el acceso a la tierra. Bogotá: ILSA y OIM.
- Jaramillo, C. (2002). Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000. Bogotá, Colombia: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Lenin, V. (1980). Esbozo inicial de las tesis sobre la cuestión agraria. En Obras Escogidas (pp. 616-626). Moscú: Editorial Progreso.
- Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64.
- McAfee, K. (2008). Exporting Crop Biotechnology: The Myth of Molecular Miracles. En Otero, G. (Coord.), *Food for the Few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America* (pp. 61-90). Austin: University of Texas Press.
- McMichael, P. (2005). Global development and the corporate food regime. En F.H. Buttel y P. McMichael (Eds.), *New directions in the sociology of global development*. Oxford: Elsevier Press.
- McMichael, P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36(1), 139-169.
- Montagut, X. y Gascón, J. (2014). Alimentos desperdiciados. Un análisis del desperdicio alimentario desde la soberanía alimentaria. Barcelona: Icaria.
- Ocampo, J., y Romero, C. (2015). La búsqueda larga e inconclusa de un nuevo modelo (1981-2014). En J. Ocampo (Comp.), *Historia económica de Colombia* (pp. 293-372). Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Fedesarrollo.

- Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda: Revista de Antropología y Arqueología*, (17), 49-78.
- Otero, G., y Pechlaner, G. (2013). La dieta estadounidense y la dependencia alimentaria en América Latina. *Estudios Críticos del Desarrollo*, 3(5), 27-50.
- Oxfam. (2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Bogotá: Informe de Oxfam Internacional.
- Patel, R. (2012). The Long Green Revolution. *The Journal of Peasant Studies*, 40(1), 1-63.
- Prada, S. (1999). Política macroeconómica y crisis agropecuaria 1990-1993. *Coyuntura Económica*, 29(1), 107-130.
- Revista Dinero. (5 de noviembre de 2017). Los sectores económicos más beneficiados del TLC con EE.UU. *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com>
- Robinson, W. (2007). Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Rodríguez, F., Camacho, J., y Morales, J. (2017). Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 31-55). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Santaella, H., y Guzmán, L. (2017). Las ZIDRES: aspectos generales y problemáticos. En M. García Pachón (Comp.), *Lectura sobre derecho de tierras*, Tomo I (pp. 279-320). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Uprimny, R., y Sánchez, L. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines*, (71), pp. 33-53.

- Valencia, M. (2013). El ingreso de Colombia a la OCDE: consolidando el desastre neoliberal. *Deslinde*, (53), 58-61.
- Vargas, G., Sánchez, L., y Gómez, L. (2017). Conflicto armado y transformaciones en la agricultura en Colombia. En F. Rodríguez, J. Camacho, y J. Morales (Eds.), *Concentración, acaparamiento de tierras, desarrollo rural y derecho a la alimentación* (pp. 517-544). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, ICAHN y FIAN.
- Wallerstein, I. (2014). *El capitalismo histórico*. Madrid: Siglo XXI Editores.

A REPRESSÃO SOBRE AS LUTAS PELA TERRA DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL EM TEMPOS DITATORIAIS (1964-1985)

Me. Leonardo Leal Chaves

Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo

No Brasil, após o Golpe Civil-Militar, em 1964, que destituiu o presidente democraticamente eleito, João Goulart, teve início o processo de intensa repressão sobre os movimentos sociais, cuja mobilização havia atingido patamares elevados durante sua presidência. A institucionalização da repressão política deu-se por meio da constituição de um sofisticado aparato repressor cuja capilaridade se estendia por todo o tecido social. Esse estudo propõe-se a investigar a atuação do Estado ditatorial brasileiro, entre os anos de 1964 e 1985, através de seus órgãos de repressão como o Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) e o papel do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), posteriormente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em sua política de uso, demarcação de terras indígenas e mediações de conflitos entre fazendeiros, madeireiros e indígenas. Os documentos recebidos, elaborados e publicados pela Comissão Nacional da Verdade compõem o *corpus* documental deste trabalho juntamente com a análise do “Relatório Figueiredo”, escrito em 1967 pelo procurador de justiça Jader de Figueiredo Correia, descrevendo arbitrariedades cometidas por latifundiários e funcionários da SPI contra indígenas brasileiros. A fundamentação para a investigação se dará no âmbito dos trabalhos produzidos a partir da Resolução nº 5/2012 que instituiu grupo de trabalho sobre violações de direitos humanos relacionadas à luta pela terra e contra populações indígenas, por motivações políticas. Parte-se aqui do pressuposto de que esses não foram casos isolados, mas compõem um cenário sistêmico, na medida em que resultam diretamente de políticas estruturais de Estado, potencializadas após a decretação do Ato Institucional Nº 5, em 1968.

Palavras-chave

Ditadura Civil-Militar, Aparelhos de Repressão, Direitos Humanos, Políticas Indigenistas.

1. O Golpe Civil-militar no Brasil e seus Aparelhos de Repressão

A caracterização da natureza do movimento que destituiu o presidente democraticamente eleito, João Goulart, em 01 de abril de 1964, do regime então instaurado e da atuação de seus aparelhos de repressão ainda são objetos de intensos debates na historiografia brasileira. As conceituações, sem a pretensão de esgotar tal debate, variam entre Militar (FICO, 2017), Civil-Militar (REIS, 2014), Empresarial-Militar (DREIFUSS, 1981)²²². O uso sistemático da violência política do regime ditatorial brasileiro contra seus opositores, aqui considerado como elemento basilar para o entendimento de sua própria manutenção e longevidade, especialmente nos últimos anos da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970, é aqui privilegiado devido ao recrudescimento da opção do Estado por uma estratégia de desenvolvimento econômico fundamentada na ideia de exploração e integração de áreas definidas como “vazios demográficos” e pela resistência e luta dos povos indígenas brasileiros em defesa do avanço sobre suas terras.

A noção de crimes e atentados contra a Segurança Nacional, além da ideia de ausência de qualquer obstáculo à implementação do Plano de Integração Nacional (PIN), tornar-se-iam tônicas para a fundamentação, articulação e uso dessas engrenagens repressivas, por meio da investigação, vigilância e detenção de “elementos subversivos”, conceito abrangente para os militantes da luta armada e partícipes de movimentos sociais ou integrantes de organizações de esquerda, através da polícia política brasileira e na articulação de seus sistemas de informações (e contrainformações). Os controles do Estado sobre a sociedade também podem ser notados nas ações de censura, espionagem, interrogatórios, detenções, assassinatos e torturas, sob a égide do Serviço Nacional de Informações (SNI) e suas ramificações no Brasil, além da criação de órgãos que tratavam especificamente sobre a “questão indígena”, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e da Guarda Regional Indígena (GRIN).

Com objetivo de coordenar as atividades de informação e contrainformação relativas às questões internas e externas no que tange à segurança nacional, é criado, através da Lei nº 4.314, de 13 de julho de 1964, o SNI. Considerado por Thomas

²²² Sobre a ação de importantes grupos civis na destituição de Goulart, como a atuação do complexo IPES/IBAD, ver DREIFUSS, 1987. Para um panorama das correntes historiográficas sobre o tema, ver Melo, 2012.

Skidmore como o “órgão máximo de inteligência do governo” (SKIDMORE, 1988: 317), o SNI tem como precedente na atuação e repressão às dissidências o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), fundado em 30 de março de 1924, abrangendo o controle e fiscalização de atividades políticas, movimentos de organização dos trabalhadores e o combate ao comunismo a nível estadual. O aproveitamento dessa estrutura coercitiva pós-1964, segundo Mariana Jofilly, apresentava-se limitada devido sua “jurisdição restrita” (JOFILLY, 2014: 96), sendo necessária a criação de outros órgãos e mecanismos de informação e investigação sobre os movimentos contestatórios de parte da sociedade sobre os rumos do regime. O recrudescimento da repressão e a face violenta do regime ditatorial brasileiro encontram, no final da década de 1960, um aumento significativo de atividades dos grupos da esquerda armada, somados à falta de um sistema nacional, militarizado e integrado de repressão policial (NAPOLITANO, 2014: 136). As três forças militares do Brasil possuíam, antes do DOI-CODI, seus respectivos serviços de combate à guerrilha e a subversão. Eram compostos pelo CENIMAR (Centro de Informações da Marinha), CIEX (Centro de Informação do Exército) e o CISA (Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica) criados, respectivamente, nos anos de 1955, 1967 e 1968. Segundo Napolitano, a superposição dessas agências e seus comandos, a ausência de uma força policial nacional e os limites dos DOPS estaduais desdobraram-se em grandes dificuldades de atuação sobre a oposição armada até a criação do DOI-CODI (NAPOLITANO, 2014: 136).

É criada, assim, a “Operação Bandeirantes” (OBAN), em julho de 1969, com foco no combate aos “subversivos” (conceito abrangente para os militantes da luta armada e partícipes de movimentos sociais ou integrantes de organizações de esquerda), com atuação sobre o desmantelamento das guerrilhas que se arregimentavam pelo território brasileiro. Não contava com participação na dotação orçamentária oficial, sendo financiada por grupos e empresas privadas para atuar no combate ao comunismo e à subversão. A OBAN foi precursora da metodologia repressiva do Destacamento de Operações e Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), criado em 1970 a partir de diretrizes elaboradas pelo Conselho de Segurança Nacional e aprovada pelo presidente-general Emilio Garrastazu Médici (1969-1974).

O uso sistemático das práticas de “desaparecimentos forçados”, prisões arbitrárias, assassinatos e torturas, conforme relatos dos próprios presos políticos, familiares e apurações da Comissão Nacional da Verdade (CNV) apontam para a

atuação extremamente violenta dos DOI-CODI, com ramificações em todo território nacional. Extinto pela Portaria Interministerial nº 13-Sec, de 18 de janeiro de 1982, já na presidência do General João Baptista Figueiredo (1979-1985), esse órgão de repressão e “caça aos terroristas” foi substituído pelo Setor de Operações (SOP) e, posteriormente, já sob uma nova Constituição democrática (1988), são regulamentadas as novas atribuições do SNI. A extinção do SNI se desenrola no governo de Fernando Collor de Melo, pela Medida Provisória nº 150, em 1990, que levou à criação da ABIN.

A metodologia repressiva e centralizadora do DOI-CODI foi precedida, como vimos, pela OBAN e com a atuação dos DOPS estaduais, além das ramificações do SNI presentes nas agências regionais, nas Divisões de Segurança e Informações (DSI), instaladas em cada ministério civil, e nas Assessorias de Segurança e Informação (ASI), criadas em cada órgão público e autarquia federal, todos atuando conjuntamente na elaboração de estratégias e levantamento de informações em todos os níveis da sociedade (STARLING, 2015).

Inseridos em um contexto de extrema polarização gestado pela Guerra Fria, o discurso anticomunista perpassa ambos os regimes ditatoriais. Para Jhon Lewis Gadis (2007), as duas ideologias em jogo (capitalismo e socialismo) destinavam-se a proporcionar esperança, sendo exatamente este o sentido próprio das ideologias. Neste complexo campo de disputas entre as superpotências, “uma delas, contudo, passara a depender, para sua realização, da criação do medo. A outra não tinha qualquer necessidade de o fazer. Eis a diferença ideológica fundamental da Guerra Fria” (GADDIS, 2007, p. 105). A possibilidade de interpretação da preocupação dos Estados Unidos com o avanço “vermelho” sobre outros países pode ser verificada no aparelhamento, treinamento ou financiamento de ações que visassem a contenção do comunismo.

1.2 O ideário anticomunista brasileiro e institucionalização de um Terror de Estado

No Brasil, a retórica anticomunista pode ser percebida com as tentativas de desestabilização do presidente João Goulart, democraticamente eleito em 1961, sob a insistente argumentação e fortalecimento desse discurso que culminaria no Golpe Civil-militar no ano de 1964 e na derrubada de seu governo. A importância dos Atos Institucionais (AIs) como instrumentos que regulamentariam uma série de elementos e medidas discricionárias, visando o recrudescimento das ações que tinham como objetivo a manutenção da Segurança Interna e abririam

caminho para a chamada "Operação Limpeza" que resultaria na ativação das múltiplas forças repressivas e daria ao Estado um amplo controle sobre áreas políticas, militares e "psicossociais". Em 1968, com o decreto do AI-5 (considerado o mais discricionário dos AIs) e a organização dos grupos de luta armada como o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), há um significativo aumento na atuação repressiva do Estado ditatorial brasileiro, especialmente no caso da Guerrilha do Araguaia, sendo esta completamente dizimada em 1974. Neste mesmo ano, assume o quarto presidente-general, Ernesto Geisel, que adotaria medidas de caráter "liberalizante" do regime, como a revogação dos Atos Institucionais e a reforma da Lei de Segurança Nacional, muito embora documentos recém desclassificados pela agência de inteligência norte-americana apontem o conhecimento e a ideia de manutenção das torturas e assassinatos de opositores ainda como uma prática recorrente (CIA, Job 80M01048A: Subject Files, Box 1, Folder 29: B-10: Brazil).

Havia ainda as conexões entre a inserção do ideário anticomunista norte-americano, o discurso persecutório contra um "inimigo interno" e o treinamento/aparelhamento de suas polícias políticas para o aperfeiçoamento contra a "guerra subversiva", "a guerra revolucionária" ou "guerrilhas" que retroalimentavam os aparelhos de repressão na atuação no combate à "ameaça vermelha". Parte dessa atuação das polícias políticas luso-brasileiras pode ser entendida como resultado de uma tensão constante entre uma pretensa invisibilidade, fundamental para o funcionamento dos "serviços secretos" de inteligência e sua máquina torcionária, e uma propalada onipresença, elemento marcante para o pleno desenvolvimento da "cultura do terror". Estes dois aspectos são elementos estruturantes dos conceitos denominados como Terror de Estado (PADRÓS, 2008).

A perspectiva da utilização de uma política de Terror de Estado por parte da ditadura brasileira leva em consideração a aplicação de premissas da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (DSND), recorrendo a métodos não convencionais, extensivos e intensivos, para eliminação de qualquer oposição, armada ou desarmada (ALVES, 1984). Para além da percepção do uso da censura e da tortura, há a necessidade de compreensão de sua abrangência, multiplicidade e complementação dessas atitudes repressivas, sem reduzi-las somente à coerção e violência física, cimentadas pela sensação de impunidade que pairava sobre os agentes e executores dessas arbitrariedades. As ameaças de agressões físicas, de torturas, de morte e de desaparecimento da vítima ou da própria pessoa

que enfrentava o desaparecimento de um familiar ou de um amigo, refrearam a mobilização por informações e aplicação de justiça, fortalecendo a sensação da impunidade. A aplicabilidade de um modelo de Terror de Estado na América Latina, mesmo respeitando as especificidades locais, se mostrou abrangente, prolongado, indiscriminado, retroativo, preventivo e extraterritorial (PADRÓS, 2008).

No Brasil, as práticas torcionárias foram amplificadas durante os chamados “anos de chumbo”, no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), muito embora o crescimento econômico engendrado pelo “milagre”²²³ tenha sido utilizado para escamotear a crise internamente, especialmente sobre sua legitimidade. Assumindo seu caráter mais autoritário e violento, sob a égide de Médici o regime passa por seu momento mais repressivo e conturbado, especialmente em sua relação com os estudantes e com as guerrilhas. A reação dos militares ao aumento das oposições e a intensificação dos movimentos contestatórios ao regime acabaram por justificar o reforço necessário para a reestruturação do aparato repressivo, oriundo dos Atos Institucionais nº 13 e nº 14, que estabeleceram pena de morte, prisão perpétua e o banimento para todos os presos políticos, além das perseguições, apreensões e desmantelamento de algumas organizações de oposição e intervenções em Universidades. Como reforço às atividades da comunidade de informações, a Operação Bandeirante desempenharia um papel fundamental ao conjugar coleta de informações com ação direta. Nesse sentido, segundo Mariana Jofilly (2009), era um órgão “misto”. Especial destaque pode ser dado à atuação do DOPS/SP e à equipe liderada pelo delegado Sergio Fleury Paranhos²²⁴ na prisão de várias lideranças da luta armada.

²²³ A relação entre esse “controle do Estado” e a tentativa de institucionalização de um modelo econômico (e em seu bojo, controle salarial e a criação de um fundo que substituiu as normas de estabilidade no emprego, o FGTS) se coaduna a incorporação pela Constituição de 1967 de partes específicas da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, referentes a um modelo específico que fomentasse o crescimento econômico almejado. Assim, o “caráter permanente dos controles a ele incorporados deu origem a um novo período em que o modelo de desenvolvimento econômico podia ser plenamente aplicado, enquanto o Aparato Repressivo buscava a Segurança Interna absoluta, impedindo a dissensão organizada contra as políticas econômicas e sociais do governo. O Ato Institucional nº 5 forneceria assim o quadro legal para profundas transformações estruturais” (ALVES, 1984, p. 110 e 135).

²²⁴ Delegado da Polícia Civil do estado de São Paulo, lotado no Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS/SP), cuja participação em vários “casos de detenção ilegal, tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver” consta em extensa referência nos resultados das apurações da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, RELATÓRIO FINAL DA CNV, 2014, vol. I, pp. 928-929).

As conexões norte-americanas anticomunistas intercontinentais estendiam seus tentáculos sobre o Cone Sul, especialmente em solo brasileiro com a participação do agente Dan Mitrione (MOTTA, 2008). Para Samantha Quadrat (2012), no desempenho das funções de assessoramento e treinamento de membros dos órgãos de segurança no Brasil²²⁵, cabe destaque ao protagonismo do “policial Dan Mitrione, que treinou tanto a polícia brasileira quanto a uruguaia, e acabou morto durante um sequestro realizado pelos tupamaros, no Uruguai, em agosto de 1970” (QUADRAT, 2012, p. 37). Embora multiarticulada e intercontinental, a Ditadura Civil-militar brasileira voltaria seus olhos e seu aparato repressivo para a ideia de uma integração nacional sobre as terras e as próprias culturas indígenas que historicamente habitavam áreas consideradas “vazios demográficos” e com grande utilização de mão de obra oriunda de trabalhadores que fugiam da grande seca que assolava o Nordeste brasileiro. Para além da questão econômica dos grandes projetos desenvolvimentistas propagada pelo regime, uma série de irregularidades envolvendo terras de grupos indígenas pode ser apurada a partir de denúncias contra órgãos governamentais como o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e da publicização do relatório elaborado pelo procurador da justiça Jader Figueiredo sobre arbitrariedades e graves violações de direitos humanos cometidas contra esses grupos.

2. As engrenagens ditatoriais e a “Questão indígena” no Brasil: o Relatório Figueiredo (1967)

Em meio a esse contexto de intensa utilização de violência política do Estado ditatorial brasileiro por meio de seus Aparelhos de Repressão contra seus opositores políticos surgem na imprensa nacional e internacional notícias relacionadas às denúncias de corrupção, esbulho de terras e rendas, torturas e massacres de vários grupos indígenas que estavam sob a tutela da política integradora do regime ditatorial e operacionalizados pelas ações do Serviço de Proteção ao Índio. Órgão criado em 1910, na esteira das diretrizes do Exército brasileiro representadas pelo Marechal Candido Rondon no cargo de diretor do SPI, tinha como objetivo

²²⁵ Sobre inserção e preparação de agentes brasileiros em um projeto maior dos Estados Unidos, denominado de “Escola das Américas”, e a atuação da Operação Condor, cujo objetivo seria a coordenação sobre a repressão a opositores dessas ditaduras, eliminar líderes de esquerda instalados nos países do Cone Sul e para reagir à Organização Latino-Americana de Solidariedade (OLAS), criada por Fidel Castro, ver QUADRAT, 2012. A hipótese de uma forte influência francesa (pós-Argélia) no combate às oposições no Brasil, sob o conceito de “guerra insurreccional” pode ser consultado neste mesmo trabalho.

a prestação de serviços de assistência a todos os índios do território nacional, conforme expresso em seu artigo primeiro:

- a) prestar assistência aos índios do Brasil, quer vivam aldeados, reunidos em tribus, em estado nômade ou promiscuamente com civilizados;
- b) estabelecer em zonas férteis, dotadas de condições de salubridade, de mananciais ou cursos de água e meios fáceis e regulares de comunicação, centros agrícolas, constituídos por trabalhadores nacionais que satisfaçam as exigências do presente regulamento (BRASIL, DECRETO N. 8.072, 1910).

No entanto, graves denúncias sobre a atuação do SPI levariam à criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar essas irregularidades, com publicação no Diário do Congresso Nacional em 24 de abril de 1963. Dois anos depois, as seguintes conclusões da Comissão de Inquérito foram aprovadas através da Resolução da Câmara dos Deputados nº 142-65:

- I - Foram, realmente, constatadas graves irregularidades no Serviço de Proteção aos Índios sendo, portanto, procedentes as denúncias constantes da Resolução nº 1 de 1963, que deu origem à CPI;
- II - dessas irregularidades resultaram sérios prejuízos ao índio, quanto à sua integração à comunidade nacional, e ao seu patrimônio;
- III - ficou evidenciada a prática de delitos contra a Fazenda Nacional e o Patrimônio Indígena;
- IV - ficou positivado, ainda, o abandono sob o aspecto social em que se encontra o índio e a precária ou quase nula assistência médico-sanitária, educacional e técnico-agrícola por parte do SPI, através dos diferentes postos, em contraste com o trabalho desenvolvido pelas missões religiosas visitadas;
- V - constatou-se que a decadência da instituição se deve, também, à deficiência de pessoal especializado para atender aos encargos do Serviço de Proteção aos Índios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, Resolução da Câmara dos Deputados nº 142-65, 1965).

Na esteira das conclusões aprovadas, outras denúncias como genocídio e outras violações de direitos humanos foram silenciadas, mesmo que possam ter levado à suspensão ou demissão de mais de cem funcionários de todos os escalões. O encerramento das atividades do SPI, em 1967, é seguido pela criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) cujo patrimônio seria constituído pelo acervo do SPI, do Conselho Nacional de Proteção dos Índios e do Parque Nacional do Xingu. Alvo de uma nova Comissão Parlamentar de Inquérito, as acusações sobre o SPI agora se avolumam e são descritas como: crimes contra a pessoa e a propriedade do índio; alcance de importâncias incalculáveis; adulteração de documentos oficiais; fraude em processos de comprovação de contas; desvio de

verbas orçamentárias; aplicação irregular de dinheiros públicos; omissões dolosas; admissões fraudulentas de funcionários e incúria administrativa.

No entanto, as atividades que lançariam um novo olhar sobre a política indigenista brasileira do período ditatorial seriam detalhadas através de um extenso relatório elaborado pelo procurador de justiça Jader de Figueiredo Correia. Conhecido como Relatório Figueiredo, foi encomendado pelo general Albuquerque Lima, ministro do Interior, com o objetivo de apurar práticas de corrupção no Serviço Nacional do Índio, o procurador geral percorreu com sua equipe mais de 16 mil quilômetros, visitando 130 postos indígenas em todo o país (STARLING, 2015). Parte integrante e atuante na condução da presidência da nova Comissão Parlamentar de Inquérito, Jader Figueiredo descreve suas longas observações de trabalho de campo ao longo de mais de sete mil páginas de documentos dispostos em 30 volumes. Destes, existem hoje preservados, digitalizados e disponibilizados para consultas *on line*, cinco mil páginas e 29 volumes. As conclusões que ambas CPIs chegaram foram significativamente investigadas, especialmente, as questões que foram tratadas como os “crimes contra a pessoa e a propriedade do índio”, a saber: assassinatos de índios (individuais e coletivos: tribos); prostituição de índias; sevícias; trabalho escravo; usurpação de trabalho do índio; apropriação e desvio de recursos oriundos do patrimônio indígena; e dissipação do patrimônio indígena. Especificamente sobre esta última são apresentadas as seguintes acusações apuradas: venda de gado; arrendamento de terras; venda de madeiras; exploração de minérios; venda de castanha e outros produtos de atividades extrativas e de colheita; venda de produtos de artesanato indígena; doação criminosa de terras; e venda de veículos. Os acusados também são apresentados no relatório, bem como um rol de acusações. Os membros da Comissão de Inquérito assinam o relatório encaminhado ao Ministro do Interior apontando em sua conclusão que:

Determina o Estatuto que o Inquérito Administrativo seja concluído no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais trinta. Como, também, estabelece prazos irredutíveis para a defesa, os quais, no presente caso são superiores ao que resta a Comissão, mesmo concedida a prorrogação estatutária, sendo conveniente a instauração de uma nova Comissão de Inquérito. Convictos de haverem cumprido o dever e correspondido à confiança depositada por V. Exa., os membros da presente CI entregam ao judicioso julgamento de V. Exa. o processo em referência composto de 20 volumes, com 4942 folhas e mais 6 volumes anexos com 550 folhas (RELATÓRIO MI-58-445, 1967, p. 68).

Em março de 1968 é publicado no Diário do Congresso Nacional o requerimento para a abertura de uma nova CPI sobre a “questão indígena”, agora com foco nos estudos sobre “a legislação do indígena, investigar a situação em que se encontram as remanescentes tribos de índios do Brasil e propor diretrizes para a política indigenista no Brasil” (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL, 27 de março de 1968, p. 2). As justificativas apresentadas nesse requerimento para a criação dessa nova CPI esmaecem o tom de denúncias de sua antecessora em nome de um discurso em defesa do indígena brasileiro dos interesses de “homens inescrupulosos”.

Em setembro do mesmo ano, as conclusões da CPI são publicadas com o despacho do Ministro do Interior referendando que:

Reconheço que foram atingidos os objetivos que tive em vista quando determinei este procedimento disciplinar que concluí pela apuração dos ilícitos praticados, identificando os responsáveis aqui enumerados e os dispositivos legais transgredidos. Lamento que alguns desses crimes tenham ficado impunes por tanto tempo, obstando, essa desídia, o castigo exemplar de alguns das que foram achados em culpa. Apurou-se, o que devia ser apurado, sem considerar o peso ou a influência eventual dos indiciados (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 1968, p. 8051).

A conclusão do despacho traz ainda elogios ao procurador Jader Figueiredo e sua equipe, bem como recomenda a entrega da documentação apurada e sistematizada para Fundação Nacional do Índio para que fossem tomadas as providências sugeridas ou necessárias, dentro de suas competências administrativas, e a permissão para ampla divulgação do relatório. A historiadora Heloisa Starling (2015) aponta que isso não aconteceu, sendo apresentada pelos militares uma versão de que o relatório havia sido destruído em um incêndio. Contudo, após 44 anos, o relatório foi encontrado, quase intacto, por uma equipe de pesquisadores independentes e hoje se encontra disponibilizado para pesquisa em vários acervos digitais.

2.1 As lutas dos povos indígenas e a ideia de “obstáculo ao desenvolvimento” do Plano de Integração Nacional (1971)

A Ditadura Civil-militar brasileira assumiria poderes que lhes permitiria aplicar partes da Constituição de 1967, de viés mais autoritário, que integrava a Lei de Segurança Nacional, Atos Institucionais e Complementares, dialeticamente articulada entre a aplicação dessas medidas repressivas e a sugestão que apontaria para a restauração da democracia.

Maria Helena Moreira Alves (1984) destaca que, anterior ao Ato Institucional nº 5, considerado o mais repressivo e autoritário, houve alterações na legislação eleitoral, expurgos e medidas intimidatórias para enfraquecer os partidos políticos. A relação entre esse “controle do Estado” e a tentativa de institucionalização de um modelo econômico (e sem seu bojo, controle salarial e a criação de um fundo que substituíra as normas de estabilidade no emprego, o FGTS) se coaduna a incorporação pela Constituição de 1967 de partes específicas da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento referentes a um modelo específico de fomentasse esse crescimento econômico almejado. Assim, o “caráter permanente dos controles a ele incorporados deu origem a um novo período em que o modelo de desenvolvimento econômico podia ser plenamente aplicado, enquanto o Aparato Repressivo buscava a Segurança Interna absoluta, impedindo a dissensão organizada contra as políticas econômicas e sociais do governo. O Ato Institucional nº 5 forneceria assim o quadro legal para profundas transformações estruturais” (ALVES, 1984, p. 110 e 135). Assim, a destinação dessas medidas seria a eliminação de quaisquer núcleos potenciais de oposição, política, econômica e social, nas mais variadas possibilidades. A promoção de expurgos nas burocracias civil e militar ou mesmo a possibilidade de *neutralizar* qualquer cidadão que pretendesse organizadamente se opor às políticas em aplicação, em consonância com os princípios e estratégias da Doutrina de Segurança Nacional, avançavam também através de uma articulada rede de informações que traçava ações baseadas em objetivos gerais e específicos, sobre uma sociedade dividida em diferentes compartimentos a serem individualmente controlados (ALVES, 1984, p. 56, 78).

Nas considerações que iniciam o AI-5 é reafirmada a necessidade de combate à subversão e de adoção de “medidas que impeçam que sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária” (BRASIL, AI-5, 13 de dezembro de 1968). Sem prazo para expirar, ao contrário dos AI's anteriores, seria a “mais importante autojustificação do governo” (SKIDMORE, 1988, p. 124). Em outra perspectiva, “talvez a mais grave consequência do Ato Institucional é que ele abriu caminho para o uso desenfreado do aparelho repressivo do Estado de Segurança Nacional” (ALVES, 1984, p. 96).

Dentro da ideia de que não houvesse impedimento ao desenvolvimento econômico, o avanço do Estado ditatorial brasileiro sobre as terras de vários grupos in-

dígenas redimensionava as proporções do conflito. Com o uso de seu aparato repressivo, de extrema capilaridade, o avanço das máquinas, tratores e armas sobre os indígenas agora seria em nome da exploração de “terras sem homens para homens sem terras”, conforme lema do projeto, descaracterizando os grupamentos locais que habitavam tradicionalmente aquelas terras e florestas.

Formalizado através do Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1971, o Plano de Integração Nacional (PIN) teria como finalidade específica o financiamento de obras de infraestrutura, nas regiões Norte e Nordeste do país. Possuía orçamento de dois bilhões de Cruzeiros para o desenvolvimento de atividades com vigência entre os anos de 1971 e 1974, cuja prioridade, expressa em artigo 2º, seria a construção das estradas Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Outra importante determinação seria a reserva, que seria “destinada à colonização e reforma agrária, de uma faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica” (BRASIL, Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1971).

Na obra intitulada *A política de genocídio contra os índios do Brasil*, publicação anônima de um grupo de antropólogos brasileiros, é apresentada um panorama sobre a situação dos grupos indígenas em todo território nacional e a denúncia da celeridade do projeto do General-presidente Ernesto Geisel (1974-1979) em sua política indigenista de uma integração das populações indígenas a sociedade brasileira. Especificamente sobre a construção da rodovia federal Transamazônica (BR-230), o livro aponta que:

Em fins do ano de 1970, os grupos de atração da FUNAI contactam no [estado do] Pará as primeiras tribos na rota da Transamazônica. São os jurunas, a 75 km de Altamira, e os araras, às margens do Rio Penetacuá, no km 170 da rodovia. Dois anos depois, dos 200 araras encontrados, restavam apenas 50. Havia abandonado a aldeia e vagavam perplexos ao longo da Transamazônica, na mais negra miséria (ASSOCIAÇÃO DE EX-PRESOS POLÍTICOS ANTIFASCISTAS, 1975, p. 9).

A mesma publicação aponta que a política da FUNAI dava os frutos esperados na rota da Transamazônica. Até o final do ano de 1973, todas as terras da região abrangida pelo empreendimento estavam ocupadas por agropecuárias, planos de colonização e empresas de mineração. A obra aponta ainda que, até 1974, das onze reservas criadas por decretos governamentais para abrigar as tribos encontradas às margens da estrada, nenhuma havia sido demarcada. Os constantes desrespeitos ao recém-formulado Estatuto do Índio (1973), explicitados também em reportagens veiculadas na imprensa internacional, se somam às denúncias,

apuradas pelo próprio exército brasileiro, do envolvimento em corrupção e esbulho de terras indígenas contra a Fundação Nacional do Índio, mesmo após o fim do regime ditatorial brasileiro. O manto da impunidade, do silenciamento e do esquecimento engendrado pela lei de autoanistia brasileira em 1979 começaria a ser novamente desnudado com os trabalhos da comissão instituída no ano de 2012 para apuração das graves violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro entre os anos de 1946 a 1988, a Comissão Nacional da Verdade (CNV).

3. A Comissão Nacional da Verdade e a questão indígena

Instituída no dia 12 de maio de 2012²²⁶, a principal finalidade da CNV seria a apuração das graves violações de direitos humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 05 de outubro de 1988. Desta forma, a CNV supervisionaria uma articulação de trabalhos entre grupos interinstitucionais em cooperação com o Arquivo Nacional, a Comissão Especial de 1995 e a Comissão de Anistia. Sobre esta última, de acordo com a descrição das atividades, a Comissão Nacional da Verdade poderia “colaborar com todas as instâncias do Poder Público para a apuração de violações de Direitos Humanos, observadas as disposições da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979” (BRASIL, PNHD-III, p. 214)²²⁷. Muito embora a própria Lei de Anistia obste quaisquer tentativas de julgamentos, no sentido criminal, o caráter investigativo inerente aos trabalhos dessa comissão é pautado na

²²⁶ A Comissão teria inicialmente um mandato de dois anos, de 16 de maio de 2012 a 16 de maio de 2014. Esse período foi prorrogado em mais sete meses, através da Medida Provisória nº 632, convertida na Lei 12.998, de junho de 2014. Nesta mesma lei foi preceituado que a CNV deveria apresentar ao final do trabalho, “relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e recomendações” (BRASIL, COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 48).

²²⁷ As demais atividades designam que a CNV também poderia “requisitar documentos públicos, com a colaboração das respectivas autoridades, bem como requerer ao Judiciário o acesso a documentos privados; promover, com base em seus informes, a reconstrução da história dos casos de violação de Direitos Humanos, bem como a assistência às vítimas de tais violações; promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos; e identificar e tornar públicas as estruturas utilizadas para a prática de violações de Direitos Humanos, suas ramificações nos diversos aparelhos de Estado e em outras instâncias da sociedade; registrar e divulgar seus procedimentos oficiais, a fim de garantir o esclarecimento circunstanciado de torturas, mortes e desaparecimentos, devendo-se discriminá-los e encaminhá-los aos órgãos competentes; apresentar recomendações para promover a efetiva reconciliação nacional e prevenir no sentido da não repetição de violações de Direitos Humanos (BRASIL, PNHD-III, 20010, p. 212-214).

efetivação do direito à memória e à verdade histórica e promoção da reconciliação nacional. Na entrega do seu relatório final, ao longo de 31 meses de trabalho, aponta dados sobre a estrutura repressiva e sua relação com graves violações de direitos humanos.

O compromisso e empenho no registro e esclarecimento das circunstâncias dessas arbitrariedades são somados aos esforços anteriores de apuração, como a Comissão de 1995, a partir da “reivindicação dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, em compasso com demanda histórica da sociedade brasileira” (BRASIL, COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, p. 20). A argumentação, por parte de grupos no interior das Forças Armadas, de “revanchismo”, ilegalidade ou parcialidade ao apurar apenas ações dos militares, para se referir aos trabalhos da Comissão, especialmente seu relatório final, seria retomada para descaracterizar sua atuação²²⁸. A retomada da conciliação nacional, com viés distinto daquele utilizado em 1979, passaria pelo reconhecimento de quatro conclusões, são elas: a) comprovação das graves violações de direito humanos; b) comprovação do caráter generalizado e sistemático das graves violações de direitos humanos; c) caracterização da ocorrência de crimes contra a humanidade; e d) persistência do quadro de graves violações de direitos humanos. Com objetivo de prevenir a repetição dessas violações, assegurando sua não repetição e promoção de aprofundamento do Estado democrático de direito são elencadas 29 recomendações, sendo dezessete medidas institucionais, oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional e legal, e quatro que garantiriam o prosseguimento das ações e recomendações da CNV.

Especialmente sobre as populações indígenas, o relatório final da CNV, entregue em 2014, descreve as arbitrariedades cometidas pelo exército brasileiro na tentativa de eliminação dos focos de luta armada arregimentados pela oposição ao regime, especialmente na região conhecida como Bico do Papagaio, entre os estados do Maranhão, Tocantins e Pará. Na repressão ao que ficou conhecida como Guerrilha do Araguaia, na utilização de habitações e aldeamentos indígenas e de seus conhecimentos sobre as matas e florestas vários índios foram capturados, seviciados, torturados e assassinados. Ainda segundo o relatório final da CNV,

²²⁸ O presidente do Clube Naval, o vice-almirante reformado Paulo Frederico Soriano Dobbin afirmou que a investigação não traz provas concretas o suficiente para condenar as pessoas listadas pelo relatório na Justiça comum. Acrescente que os clubes militares das três armas haviam iniciado uma demanda judicial contra a CNV por restringir seus esforços no período de 1964 a 1988. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/clube-militar-relatorio-da-cnv-e-ilegal-e-revanchista,e4237bbb4d53a410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

foram também empregados centros clandestinos fora das grandes áreas urbanas, tais como os criados para “prisão ilegal e arbitrária e outras violações de direitos humanos de indígenas em suas próprias terras, como ocorreu entre os Kaingang, Terena e Kadiwéu (respectivamente, povos indígenas do sul de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul)” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, vol. 1, p. 320).

Para além da problemática sobre a invasão às terras indígenas, a CNV aponta questões referentes à assimilação dessas populações e a perspectiva de aculturação, pela imposição dos autodenominados “valores civilizacionais”. Nos depoimentos de indígenas coletados pela CNV podem ser observados casos de graves violações dos direitos humanos envolvendo vários povos indígenas. O relatório descreve uma típica situação do encontro inicial entre militares e os aldeamentos indígenas:

Surpreendidos pela chegada do Exército, os Aikewara foram mantidos cativos em sua própria aldeia e submetidos às mesmas privações e torturas impostas aos camponeses, tanto no que diz respeito aos indivíduos como no que se refere à coletividade. Os homens foram obrigados, sob coerção, a servir de guias para as tropas do Exército, enquanto suas esposas permaneciam cativas dos soldados na aldeia. Algumas, devido ao estresse da situação, sofreram abortos e outras perderam filhos nascidos prematuramente. Como grupo, os indígenas tiveram sua aldeia e reservas de alimento queimadas e os poucos homens que puderam permanecer na aldeia foram impedidos de sair para caçar, pescar, coletar ou trabalhar no roçado. Assim, sofreram não somente a fome e falta de abrigo imediatos, como também foram privados tanto da manutenção de sua subsistência como dos elementos materiais de sua cultura, situação que colocou aquela comunidade sob risco de diminuição e desagregação (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014, vol 1, p. 703-704).

Não obstante os esforços de apuração da CNV, outras questões permanecem em aberto como estudos aprofundados sobre o grupamento montado e treinado por militares envolvendo contingente indígena, a Guarda Regional Indígena (GRIN) ou mesmo os centros de detenção indígenas e reformatórios, utilizados com violência indiscriminada, como o Reformatório Agrícola Indígena Krenak, localizado no município de Resplendor (MG), um “*centro de recuperação*” de índios mantido pela ditadura militar. Segundo Starling,

Indígenas de todas as regiões do Brasil foram jogados em suas celas, acusados por “crimes”, como desacato ao chefe do posto, vadiagem, consumo de álcool e pederastia (homossexualidade masculina). No Reformatório do Krenak, os militares também forçaram a criação de milícias indígenas, as Guardas Rurais Indígenas (GRINs), treinadas para aplicar técnicas de tortura criadas pelo homem branco (STARLING, 2015, p.32).

A própria ideia do caráter não conclusivo do relatório final da Comissão Nacional da Verdade, entregue em 10 de dezembro de 2014 à presidente Dilma Rousseff, se apresenta no rol de medidas e conclusões definidas no documento. Em meio às críticas das Forças Armadas pode ser observado também o descontentamento de diversas entidades que se mobilizaram pelos esclarecimentos dos fatos ao longo dos anos investigados pela CNV. A concepção do caráter de conciliação nacional que embasa o documento não deveria contemplar os agentes da repressão, garantida pela falta de caráter punitivo inerente à própria limitação de atuação da Comissão, embora seu “relatório possa embasar futuras ações na justiça” (NAPOLITANO, 2014, p. 332).

Desta forma, as tensões decorrentes dessa tentativa de “acerto de contas com o passado”, forma usual de se referir as esses mecanismos inseridos em uma perspectiva de justiça de transição, se desdobram desde a aprovação da Lei de Anistia e encontramos seus ecos em várias mobilizações para revisão de seu complexo caráter de amplitude/exclusão, reciprocidade/restrrição e a tentativa de esclarecimentos de fatos ocorridos entre 1946 e 1988. É de suma importância a compreensão do modo como o regime ditatorial brasileiro institucionalizou seu Estado de Exceção pós-1964, bem como sua concepção de anistia, atrelada a um tipo de esquecimento comandado, convenientemente seguro para os militares, em um momento de transição política pactuado. A não criminalização das graves violações de direitos humanos contras as populações indígenas brasileiras, devidamente documentadas e relatadas, permanece como uma ameaça à memória histórica, cultural e territorial das populações indígenas remanescentes.

Considerações Finais

Como parte dessa tentativa de expor as arbitrariedades cometidas em nome da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento e a operacionalização de seu plano de “integração nacional”, ambos os relatórios aqui analisados, no que tange à questão indígena durante o Brasil pós-1964, o relatório Figueiredo e o relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, podem ser interpretados como fundamentais para a compreensão das graves violações de direitos humanos e outras arbitrariedades e desmandos de ordem econômica contra as populações indígenas. Assim, muito ainda se tem debatido e demandado sobre os efeitos das políticas de verdade e justiça contra as práticas de usos e abusos da violência política brasileira sobre os grupos indígenas no Brasil. As afirmações gravitam

entre a reintegração das vítimas à sociedade, pelo reconhecimento de seu sofrimento, lhes garantindo uma justiça social ou, em outra direção, os argumentos utilizados para consolidação desses direitos referentes à memória histórica se inserem na discussão em nome da dissuasão. Assim, tornar-se-ia possível a investigação, revelando, castigando, “ajustando as contas com o passado”, como forma de contribuição para o impedimento da repetição dessas violências. O exame minucioso desse passado, assim, seria uma “arma contra o esquecimento”, mediante a qual se pode combater a amnésia social, escamoteada por diversas formas de “revisionismos”, cuja função precípua seria a de justificar ou negar as atrocidades passadas em nome da estabilidade política ou em nome da segurança nacional, tão em voga nos dias de hoje.

Referências bibliográficas

- BRASIL. (1910). Decreto-Lei n. 8.072, de 20 de junho de 1910. Crêa o Serviço de Protecção aos Indios e Localização de Trabalhadores Nacionaes e approva o respectivo regulamento.
- BRASIL. (1964) Lei nº 4.314, de 13 de julho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações (SNI).
- BRASIL. (1967). RELATÓRIO MI-58-445: Ministério do Interior.
- BRASIL. (1968). Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.
- BRASIL. (1970). Decreto-Lei n. 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências.
- BRASIL. (1979). Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, concede anistia e dá outras providências.
- CIA. (1974). Job 80M01048A: Subject Files, Box 1, Folder 29: B-10: Brazil.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL, 27 de março de 1968.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. (1963). 24 de abril de 1963.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. (1968). 10 de setembro de 1968.
- ALVES, Maria Helena Moreira. (1984) *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Editora Vozes.
- ASSOCIAÇÃO DE EX-PRESOS POLÍTICOS ANTIFASCISTAS. (1975). *A política de genocídio contra os índios do Brasil*.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1965). Resolução da Câmara dos Deputados n. 142-65, de 13 de junho de 1965. Aprova as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades no Serviço de Proteção aos Índios.
- COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (2014). Relatório Final, vol 1.
- DREIFUSS, René (1981). *1964: a conquista do Estado*. Rio de Janeiro: Vozes.
- FICO, Carlos. (2017). Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v.9, n.20, pp. 05-74, jan-abr.
- GADDIS, Jhon Lewis. (2007). *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70.
- JOFILLY, Mariana. (2014). “O aparato repressivo: da arquitetura ao desmantelamento”. In: AARÃO, Daniel; RIDENTI, Marcelo; PATTO, Rodrigo (eds.). *A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 93-101.
- _____. (2009). Quando o ataque é a melhor defesa: interrogatórios políticos da Oban e do DOI-CODI. *Antíteses*, vol. 2, n. 4, pp. 769-799, jul.-dez.
- MELO, Demian. (2012). Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. *Espaço Plural*, ano XIII, nº 27, pp.39-53, segundo semestre.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (2008). O Instrutor. *Revista de História*, 07/07/2008. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos-revista/o-instrutor>. Acedido em 12 de maio de 2019.
- NAPOLITANO, Marcos. (2014). *1964: A história do Regime Militar brasileiro*. São Paulo: Editora Contexto.
- PADRÓS, Henrique Serra. (2008). Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos *et al* (orgs). *Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 143-178.

- QUADRAT, Samantha Viz. (2012). A preparação dos agentes de informação e a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985). *Varia Historia*, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, pp.19-41, jan/jun.
- REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto (eds). (2014). *A ditadura de mudou o Brasil*. Editora Zahar: Rio de Janeiro.
- STARLING, Heloisa. (2015). Silêncios da Ditadura. *Revista Maracanan*, Rio de Janeiro, n.12, Julho, pp. 37-46.

POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL DOS ANOS 1990: RUMO À CONSOLIDAÇÃO DO AGRONEGÓCIO

Dra. Monica Piccolo

Universidade do Maranhão, Brasil

Dra. Márcia Maria Menendes Motta

Universidade Federal Fluminense, Brasil

Resumo

O texto propõe-se a analisar o processo de reestruturação da ação estatal frente à organização da política agrícola durante o Governo Collor (1990-1992). Para tal, procurou apresentar os principais pontos da agenda governamental a partir do mapeamento dos fundamentos que justificaram a incorporação à ação estatal do chamado “liberalismo social”. A partir desse momento inicial, foram apresentados os novos elementos organizativos da política agrícola através da atuação da FINAME e do BNDES. Partiu-se da hipótese de que a reestruturação da política agrícola no país favoreceu as grandes empresas do agronegócio em detrimento dos pequenos produtores, abandonando assim um dos principais argumentos governamentais para as reformas então implantadas.

O corpus documental da pesquisa é composto por discursos e por artigos de jornais publicados pelo então presidente, Fernando Collor de Mello, além dos relatórios do principal órgão financiador do projeto de privatização, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)

Palavras chave

Governo Collor. Liberalismo Social. Política Agrícola. Agronegócio.

1. O Liberalismo Social como agenda governamental

O início dos anos noventa, no Brasil, foi profundamente marcado pelos embates em torno da consolidação do discurso e das práticas políticas que postulavam o ideário neoliberal como saída única para a então crise que o país atravessava. Em meio às disputas eleitorais de 1989, a agenda neoliberal assume papel de destaque e acaba por polarizar a sociedade brasileira. Temas como reforma do Estado, privatização, distribuição de renda, déficit público, pautaram as estratégias eleitorais.

Inserida neste contexto deu-se a eleição de Fernando Affonso Collor de Mello. Os embates entre um jovem político, carioca de nascimento e nordestino por área de atuação, candidato por uma frágil aliança partidária, cuja trajetória percorreu as fileiras da ARENA (Prefeito de Maceió nomeado em 1979), do PDS (eleito Deputado Federal em 1982), do PMDB (Governador de Alagoas eleito em 1986), até chegar à criação de um partido próprio, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) – ex Partido da Juventude –, claro representante de nossa elite ilustrada, bem formada, cosmopolita e poliglota e, um outro, Luís Inácio Lula da Silva, que alardeava sua origem de retirante nordestino, intimamente ligado às lutas operárias do ABC paulista, ao renascimento das liberdades políticas no final dos anos 70, à fundação de um partido político de massas, cuja precária formação acadêmica em nada o desqualificaria para assumir o mais alto cargo da República, acabaram por cindir o Brasil em dois lados absolutamente antagônicos.

Durante dois meses, as estratégias políticas de Collor e Lula digladiaram-se na televisão e no rádio. Ao binômio moralização / modernidade do primeiro, o segundo contrapunha um discurso esquerdista que assustava a classe média e o empresariado. Neste momento, estava em jogo o modelo de Estado que a partir de então regularia as relações sociais no Brasil e cujo impacto pode ser sentido até os dias atuais. Depois de acirrada disputa no segundo turno (Collor e Lula estavam tecnicamente empatados às vésperas da eleição), Collor sagrou-se vencedor, obtendo cerca de 35 milhões de votos, ou 42,75%, contra 31 milhões de Lula, ou 37,86%. Uma vitória e tanto para um político que, há menos de um ano, era conhecido apenas como o governador das paupérrimas Alagoas e herdeiro da poderosa organização Arnon de Mello.

Os temas centrais do programa de governo são anunciados por Collor em seu discurso de posse, a saber: democracia e cidadania; inflação como inimigo maior, reforma do Estado e a modernização econômica; a preocupação ecológica; o desafio da dívida social e a posição do Brasil no mundo contemporâneo.

Partindo de um diagnóstico que sua eleição significou o triunfo da ideia republicana em pleno ocaso da política do tipo messiânico, Collor afirma que “[...] não se pretende mais salvar o homem pela política, nem alcançar a miragem de paraísos sociais pela hipertrofia voluntarista das funções do Estado” (COLLOR, 1990).

Collor também aponta a presença no Brasil na cultura da inflação que estimula a ganância e desencoraja o investimento e a mentalidade produtiva. Nesse sentido, apresenta como pontos centrais de seu programa de governo o combate à inflação e a racionalização do setor público.

[...] Conduzirei um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado e um motivo de orgulho do funcionalismo federal. A meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. [...] se trata de um combate condicionante de tudo mais: da retomada do investimento, da consolidação do crescimento, da conquista de melhores níveis sociais, do fortalecimento da democracia (COLLOR, 1990).

A defesa da redução dos gastos públicos também é um ponto central para Collor. Torna-se fundamental no discurso do presidente equilibrar o orçamento federal através do fim da concessão de benefícios e de privilégios. Tal conquista exige, obrigatoriamente, uma estratégia global de reforma do Estado, cujo saneamento será conquistado através de uma tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa, conquistada somente por um Estado reformado.

Minha eleição representou o endosso majoritário da sociedade brasileira ao projeto de redefinição do papel do Estado e de revigoração das forças de mercado, mas representou ao mesmo tempo o apoio ao meu compromisso com a maioria pobre, com as classes trabalhadoras. Em nenhum instante defendi as receitas do liberalismo conservador (COLLOR, 1990).

O caminho que deveria ser trilhado para que se alcançasse esse novo modelo de organização do Estado passava, essencialmente, pela implementação da agenda neoliberal para as reformas ditas estruturais - originadas do Consenso de Washington – como a receita perfeita para as mazelas do Brasil de então. Em outras palavras, sanear as finanças do Estado passaria obrigatoriamente pelos seguintes pontos: i) redução dos gastos públicos; ii) fim da concessão de benefícios; iii) reformas fiscal, patrimonial e administrativa; iv) redefinição do papel do Estado; v) defesa da economia de mercado e da abertura ao capital externo; vi) modernização econômica através da privatização como elemento gerador de receita e redutor do déficit público

Tais pontos ficam claramente definidos em outra passagem do discurso de posse de Collor.

Creio que compete primordialmente à livre iniciativa e não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quantos deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades – pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos (COLLOR, 1990).

No dia seguinte à posse, medidas de choque para tentar controlar a inflação são tomadas: o cruzeiro retoma sua posição de moeda oficial; os saques da poupança, do overnight e das contas correntes são reduzidos ao máximo de Cr\$ 50 mil, ficando o saldo restante retido pelo Banco Central pelo prazo de dezoito meses; os aumentos dos preços são proibidos; é adotado o câmbio flutuante; foram extintos 24 organismos estatais e autárquicos, destacando-se entre eles, a Siderúrgica Brasileira (SIDERBRÁS), o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC). A despeito do confisco da poupança, os preços de alguns produtos congelados começam a ser liberados já a partir de maio, mesmo momento em que o Governo anuncia a meta de 360 mil demissões no funcionalismo público – das quais efetivamente somente em torno de 10.000 ocorreram. Esse pacote ficou conhecido como “Plano Collor” (WELTMAN, 1994).

Nessa reestruturação da ação estatal, o Estado moderno deve ser menos produtor e mais promotor ou provedor, ou seja, promotor de uma estratégia de desenvolvimento (patrocinador de um projeto nacional capaz de facultar aos agentes econômicos a visualização da trajetória futura de economia e sociedade); provedor de serviços sociais essenciais, assegurando educação, saúde, saneamento e condições necessárias para potencializar o desenvolvimento tecnológico). Nesse sentido, a crise que o Estado brasileiro passaria seria a crise do Estado produtor, marcado pela presença maciça e direta na economia. O verdadeiro dilema não é a presença ou a ausência do Estado na economia – já resolvido no século XIX em favor da presença – mas sim o tipo de atuação do Estado: dirigismo do Estado produtor ou planejamento do Estado promotor, que é aliado e não rival do mercado.

Para os sociais liberais, o Estado enxuto ganha novas condições para promover o investimento produtivo: restaurado na sua capacidade de investir, o Estado passa a gerar, indiretamente, um grande número de empregos, tornando-se apto a lançar, em escala inédita, programas de amplo sentido social. O Estado forte não

significa Estado autoritário e impotente (típico do estatismo latinoamericano), mas sim aquele que conquista o respeito da sociedade por atender com eficiência às suas demandas sociais. Em outras palavras, é o Estado apto a decidir e arbitrar, pela autoridade democrática e não pela força, os conflitos que a sociedade não possa resolver por si mesma. O modelo de Estado que os sociais liberais propõem a construir é, nas palavras de Collor, um Estado a serviço da sociedade e não um Estado padrão (COLLOR, 1992).

A proposta de aplicação no Brasil do chamado “social-liberalismo” ou “liberalismo-social”, conceito-chave nos discursos de Collor, é objeto de muitas críticas. No momento em que os artigos do então presidente são publicados nos jornais de grande circulação nacional, abre-se um grande debate nacional. Uma de suas mais contundente crítica é a de Marilena Chauí, ao apresentar uma série de críticas aos artigos publicados, destacando o quanto são preocupantes as ideias ali presentes; menos em função de sua paternidade²²⁹, mas porque

[...] o presidente expôs ideias que seu governo não pratica, bastando dois exemplos disso: o caso dos aposentados, que é antisocial; e a invasão das contas bancárias e o confisco da poupança, atitude antiliberal. Preocupa, após dois anos de mandato, ver o chefe do governo falar de um governo ideal quando tem que prestar contas de seu governo real e que não corresponde ao idealizado em seus textos; que o presidente apresente como “agenda do consenso” (portanto, suprapartidária) a plataforma de um partido político clandestino e desconhecido até por seus fundadores. Trapaceia, já que não propõe realmente uma agenda para o consenso, mas pretende impor clandestinamente a plataforma de um partido desconhecido, e impor para todo o país intenções de um grupo que ninguém conhece; que o presidente suponha que possa conciliar duas ideologias incompatíveis: a ideologia socialdemocrata (que amplia e reforça o Estado) e a ideologia neoliberal (que enfraquece e diminui o Estado). Se não percebe que não pode operar com as duas ao mesmo tempo, condena sua política a permanecer sem diretriz e sem rumo, como até agora (CHAUÍ, 1992).

Apesar da solidez dos argumentos acima apresentados, o de maior consistência, porém, refere-se à tentativa de Collor de se utilizar de um conceito que articula social e liberalismo. Marilena Chauí argumenta que “social-liberalismo” ou “liberalismo-social” é uma expressão absolutamente inconsistente, uma vez que a grande crítica dos liberais aos socialistas baseia-se no lugar que estes últimos atribuem às relações sociais na economia e na política. Por conseguinte, considerar

²²⁹ No momento em que os artigos foram publicados, iniciou-se uma grande polêmica em torno de quem seria o verdadeiro autor. Argumentou-se à época que Collor tinha se apropriado dos escritos de José Guilherme Merquior.

as relações sociais o fundamento da economia e da política, como fazem os socialistas, implica afirmar que o mercado não é relações entre coisas (as mercadorias), mas entre classes sociais, e que o Estado não é o árbitro legal dos conflitos, mas o instrumento da dominação de uma classe sobre as outras. A presença do social na economia e na política exige que se trabalhe com o conceito de lutas de classes. Os liberais recusam essa presença do social, afirmam autonomia da economia, autorregulada pelas coisas que circulam no mercado e a da política como império da lei; delimitam a esfera dos direitos à política e combatem a mera menção à luta de classes. Neste sentido, conclui Marilena Chauí, é uma contradição entre os termos, social e liberalismo (CHAUI, 1992).

Em linhas gerais, o que está presente nos discursos de Fernando Collor é a defesa da atualização do liberalismo clássico diante das novas demandas promovidas pela crise que os Estados capitalistas de modernização tardia atravessavam. Está sendo proposta, assim, a manutenção dos pressupostos fundamentais do liberalismo conciliando-os com profundas reformas do aparelho do Estado e com a garantia de direitos sociais; a defesa de um Estado que, mesmo magro e reformado, pairaria acima de uma sociedade civil amorfa plasmada em uma realidade social carente de conflitos de classes.

2. O Mercado como elemento reestruturador da Política Agrícola

Quando buscamos localizar nas medidas governamentais as ideias defendidas em seus discursos e artigos publicados, identifica-se rapidamente um processo de reformas que abarcou várias áreas. O governo de Fernando Collor implementou um pacote de medidas que se propunham a promover a reestruturação competitiva da economia através de um programa que agregava Política Industrial, Comércio Exterior e novas diretrizes da Política Agrícola.

Em oposição à manutenção da proteção contra as importações, às reduções fiscais e subsídios – caracterizados como impeditivos da pressão da concorrência sobre a produção local, estimuladores do precário aproveitamento das terras e do aprofundamento do processo de concentração fundiária -, o Governo Collor propôs uma reformulação da política agrícola com base nas regras de mercado, eliminando os subsídios à parcela moderna da agricultura brasileira com o objetivo de liberar recursos que viabilizassem o tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda através da implementação de um novo padrão de financiamento da atividade agrícola cujo cerne reside na atuação de uma das subsidiárias do BNDES, a FINAME Rural.

As linhas-mestre do projeto de governo de Fernando Collor foram reunidas no documento “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional”. Nele, o espaço maior não é concedido à questão agrária. Embora esteja incluída em uma das prioridades para a reconstrução nacional, à agricultura foi destinado um espaço muito menor, se compararmos à importância conferida à defesa da reforma do Estado, ao resgate da dívida social ou às questões da cidadania e direitos fundamentais. Na avaliação da agricultura brasileira até o momento de sua posse, Collor afirma que tem se desenvolvido sob o estímulo de forte intervenção estatal, tanto na regulamentação quanto, diretamente, na pesquisa, no financiamento, na aquisição de parte da produção, na criação de infraestrutura viária, de armazenagem, eletrificação e irrigação. Em que pesem os resultados significativos quanto à produção e ao rendimento, estes já não atenderiam mais à realidade econômica atual uma vez que

[...] o forte intervencionismo estatal no setor gerou diversas distorções ao promover uma intensa modernização dos segmentos tipicamente exportadores em detrimento daqueles voltados para o cultivo de alimentos básicos, ao aprofundar o processo de concentração fundiária, e ao agravar as disparidades regionais e o desequilíbrio do mercado de trabalho rural (COLLOR, 1991: 43).

A solução apresentada por Collor para alterar descrito, foi chamada de “processo de verticalização produtiva” que levaria a uma crescente integração inter-setorial e à elevação da produtividade e da competitividade. Em consonância com o modelo de Estado defendido pelo social-liberalismo, a atuação do Estado no setor agrícola também deveria ser progressivamente reduzida, abrindo espaço para a maior atuação da iniciativa privada, tanto no financiamento quanto na comercialização dos produtos agrícolas. Caberia ao Estado,

[...] tarefas fundamentais de assegurar a estabilidade do sistema econômico, garantir o melhor funcionamento dos mercados e definir regras claras de atuação, que estabeleçam um ambiente favorável às decisões de produzir e investir. Deverá manter também as funções que envolvem geração e difusão de tecnologia – estas em colaboração com o setor privado e com os estados e municípios –, além das tarefas de inspeção e fiscalização. Caberá ao Estado a administração da política de estoques reguladores e estratégicos, visando evitar a concorrência de oscilações muito acentuadas nos preços dos produtos essenciais e garantir a oferta de alimentos para a população (COLLOR, 1991: 44)..

No balanço das atividades que o governo realizou no ano de 1990, constam do documento “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” as medidas já realizadas que teriam desonerado a União de encargos e subsídios, estimulado o funcionamento dos mercados regionais e revertido os processos de cartelização,

com a regionalização dos preços mínimos; liberalização do comércio exterior de insumos, máquinas e equipamentos; a desregulamentação do mercado de trigo.

Em que pese a importância que tais medidas tiveram, de acordo com o programa de governo de Collor, o eixo fundamental de inovação de sua política agrícola reside na opção por sua organização nas regras de mercado, com a eliminação de subsídios à parcela moderna da agricultura brasileira, o que permitiria a liberação de recursos que viabilizariam o tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda. Esta ação preferencial se materializaria na reformulação e integração das atuais políticas e programas de apoio ao pequeno produtor. Neste sentido, “Os principais desafios a serem enfrentados pela política agrícola nos próximos anos são a criação de condições para garantia do abastecimento alimentar da população e a consolidação de um novo padrão de financiamento da atividade rural”.

O projeto aqui apresentado propunha-se a promover a expansão da produção de alimentos como forma de garantir ganhos de produtividade obtidos com a modernização produtiva da economia que poderiam traduzir-se em salários mais elevados, já que implicariam na maior demanda por bens de consumo básico.

[...] as atividades de geração e difusão de tecnologia devem conferir prioridade aos produtos alimentares. Além disso, devem ser adotadas outras medidas que propiciem o aumento da rentabilidade dessas culturas, bem como priorizados projetos de investimento na área de alimentos (COLLOR, 1991: 45).

O eixo desse novo padrão de financiamento da atividade agrícola deveria caracterizar-se pela menor participação do Estado, sobretudo no fornecimento de recursos para custeio, de forma a que se possibilite o maior aporte de recursos públicos para o investimento agrícola. Duas novas estratégias possibilitariam o sucesso desse novo padrão de financiamento: a FINAME RURAL e uma nova linha de financiamento de projetos agrícolas.

As fontes de crédito de investimento deverão ser fortalecidas e seu alcance ampliado, a exemplo do FUNAME RURAL que dispõe hoje de maior volume de recursos e passou a atender pessoas físicas. O recente conjunto de medidas econômicas criou também uma nova linha de financiamento de projetos agrícolas. Trata-se dos fundos de aplicação financeiras que, quando administrados por instituições autorizadas a operar com poupança rural, poderão destinar 50% dos recursos captados em títulos de desenvolvimento econômico a projetos de investimento na agricultura. É importante frisar que a alocação dos recursos públicos para investimento atenderá a novos critérios, que garantam maior eficiência, aumento de produtividade e uso adequado dos recursos naturais (COLLOR, 1991: 46).

Outro instrumento proposto neste documento, para viabilização de um novo padrão de financiamento, é a criação de um banco privado de crédito rural cooperativo, cuja criação é justificada como meio de promoção aos agentes privados de suas necessidades de créditos, reduzindo sua dependência em relação aos recursos oficiais. Ao mesmo tempo, o governo se encarregaria de rever as normas de atuação das cooperativas de crédito, além de buscar fontes alternativas de financiamento no desenvolvimento dos mercados futuros uma vez que tal iniciativa

[...] deverá induzir um planejamento e financiamento mais eficientes da produção ao explicitar expectativas dos agentes destes mercados e implicar o envolvimento de maior número de participantes na determinação dos preços futuros de mercadorias. Ademais, por reduzir a exposição ao risco, possibilita ao setor financeiro incrementar seus empréstimos, a juros mais baixos, aos agricultores cuja produção esteja coberta nestes mercados (COLLOR, 1991: 46).

Os instrumentos utilizados pelo governo para alcançar tais objetivos serão a implementação das ações e execução de programas que busquem a modernização de mercados agrícolas, a criação do sistema de *warrant*²³⁰ e o aperfeiçoamento do sistema de informações. No entanto, até que esse novo padrão de financiamento estivesse consolidado, seria utilizado e aperfeiçoado o sistema de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos para o crédito rural. Dessa forma.

[...] em que pese a redução do valor real destinado à atividade, bem como a maior participação de recursos de fontes privadas, poder-se-á priorizar o direcionamento dos recursos de crédito de custeio, além de evitar os desvios e irregularidades, sobretudo quanto à clientela atendida. Tal sistema garantirá a manutenção da prioridade ao atendimento dos produtores de alimentos básicos e pequenos produtores (COLLOR, 1991: 47).

Além de um novo padrão de financiamento, outros tópicos referentes à reestruturação da política agrícola do governo Collor também estão contemplados no projeto de reconstrução nacional, sob a perspectiva deste novo modelo de Estado do social liberalismo. O primeiro deles refere-se à atuação na área de armazenagem. Partindo do diagnóstico de que a intervenção governamental nos anos oitenta teria desestimulado a estocagem privada e estatizado o sistema de

²³⁰ Palavra inglesa utilizada internacionalmente para designar os títulos de garantia emitidos pelas companhias de armazéns gerais que representam as mercadorias ali depositadas. E um documento que prova a propriedade da mercadoria e, quando acompanhado do certificado de depósito, assume valor próprio (uma vez que a mercadoria é penhor do título) e pode ser negociada. No mercado de capitais, *warrant* é o documento que garante aos acionistas que, em um prazo fixado, poderão adquirir certo número de ações adicionais a preço determinado SAN-DRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 889.

comercialização agrícola do país, as novas orientações do governo Collor passam pelo discurso em defesa da racionalização do gasto público como condição para o desenvolvimento dos mercados futuros.

[...] Este processo (dos anos 80) será revertido pela privatização do sistema de armazenagem, pelo respeito às regras de comercialização recentemente revistas e pela venda de estoques públicos através de leilões nas bolsas de mercadorias ou mediante concorrência pública. Será ainda ampliado o credenciamento de entidades privadas no sistema de classificação e padronização dos produtos e implementadas outras medidas necessárias à redução dos custos do sistema de comercialização (COLLOR, 1991: 48).

Como elemento garantidor de tais alterações, é destacado no documento aqui objeto de análise, a revisão da estrutura tributária. A operação de mercados é assim caracterizada como tendo na existência de alíquotas diferenciadas de ICMS entre os estados e sua incidência sobre as mercadorias depositadas seus principais obstáculos. Além disso,

[...] a incidência, em cascata, de impostos indiretos sobre bens de capital, insumos e bens finais produzidos pelo setor agrícola retarda o seu desenvolvimento e encarece os principais itens componentes da cesta básica. Esse esforço de revisão não pode ser realizado sem o apoio e participação das Secretarias Estaduais de Fazenda, já que vários dos impostos referidos são de competência dos Estados (COLLOR, 1991: 48).

A proposta do Governo Collor para a modernização produtiva e desenvolvimento agrícola não se restringe às questões de novos padrões de financiamento. Passa, também, pela adequação da mão de obra envolvida no processo. Para tanto,

[...] o Governo deverá participar diretamente e estimular iniciativas das demais esferas de governo e do setor privado, com vistas à realização de programas de capacitação técnica e ampliação da abrangência do ensino no setor rural (COLLOR, 1991: 48).

Para completar os pilares do projeto para o setor agrícola apresentado pelo Governo Collor, três pontos ainda são contemplados: o seguro agrícola, a pesquisa agrícola e o Sistema de Defesa Agropecuária.

Também no que se refere ao seguro agrícola, o diagnóstico da situação do quadro brasileiro de então também é negativo e também é feita a defesa de retirada do Estado de tal setor. É proposta, então, a criação de um grupo de trabalho para a reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agrícola – PROAGRO. Nada mais, entretanto, é proposto de mais concreto em relação às possíveis alte-

rações no seguro agrícola brasileiro. O mesmo pode ser dito em relação à pesquisa agrícola. Há somente uma defesa da necessidade, mais uma vez, de reformulação do papel do Estado que venha a permitir uma maior atenção ao Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, com maior participação das universidades e empresas privadas, com ênfase especial aos projetos envolvendo alimentos básicos e aos sistemas integrados associados aos pequenos produtores.

Em relação ao Sistema de Defesa Agropecuária, não há no projeto de Governo de Collor nenhuma medida concreta para sua reformulação. Apenas é apontada a necessidade de maior articulação com as Secretarias Estaduais de Agricultura para que possa ser revigorado e promover assim maior eficiência ao sistema produtivo, melhor qualidade e sanidade dos rebanhos, contorno às barreiras às exportações, bom como possibilitar ação mais consistente no controle dos impactos sobre o meio ambiente.

3. FINAME e BNDES: o abandono dos produtores rurais de baixa renda

A partir da apresentação deste projeto para a atividade agrícola, este estudo propõe, a partir de agora, analisar a atuação da FINAME, subsidiária do BNDES, no que se refere aos investimentos governamentais no setor agrícola – tendo sempre presente a necessidade de estabelecer patamares de comparação entre as propostas presentes no programa de governo “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” e o Relatório de Atividades de BNDES de 1991 e de 1992.

Segundo o relatório de atividades do BNDES de 1991, a economia brasileira viveu ao longo do ano um profundo contraste entre o começo da adoção de reformas estruturais – caracterizadas como necessárias à criação de condições para a retomada do crescimento – e a persistência do fenômeno da alta inflação que caracterizou os anos 80 e que o país ainda não conseguiu superar.

No setor da agricultura e da agroindústria, a grande maioria dos projetos apoiados pelo sistema BNDES teve como finalidade,

[...] a implantação ou a expansão de unidades produtivas, ampliando a utilização de tecnologias modernas de campo com o objetivo de proporcionar incrementos de produtividade e de competitividade das empresas agrícolas e/ou agroindústrias (BNDES, 1991:30).

A partir da análise do Relatório de Atividades do ano de 1991 (publicado em 31 de dezembro), segundo os ramos de atividade, os desembolsos acompanham o comportamento das aprovações, com supremacia absoluta da indústria de transformação. De um montante de Cr\$ 2,7 trilhões desembolsados em 1991, Cr\$ 1,8

trilhão, ou seja, 66% do total, foram investidos na indústria. O setor de serviços recebeu Cr\$ 687 bilhões, representando 25% dos desembolsos. A participação dos ramos da agropecuária e da extração de minerais foi pouco expressiva: 7 a 1%, respectivamente.

Desembolso segundo os Ramos de Atividade
Cr\$ milhões constantes

Ramos de Atividade	1987		1988		1989		1990		1991	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Extração de Minerais	217.804	4	89.510	2	64.570	2	36.051	1	23.842	1
Agropecuária	75.738	1	95.962	2	99.436	3	92.544	4	195.346	7
Indústria de Transformação	3.036.142	51	3.061.489	61	1.972.571	64	1.791.759	74	1.790.100	66
Serviços	2.459.971	41	1.586.872	32	880.374	29	498.645	21	687.648	25
Outros	157.175	3	182.938	4	48.688	2	8.099	0	4.067	0
Total	5.946.830	100	5.016.771	100	3.065.620	100	2.427.098	100	2.701.003	100

Fonte: BRASIL. BNDES. Relatório Anual de Atividades do BNDES. BNDES, 1991. p. 22.

Conforme claramente demonstrada pela tabela acima, os investimentos do BNDES foram sendo reduzidos ao longo do tempo. O total do ano de 1991 chegou mesmo a constituir-se em menos da metade do ano de 1987. No setor agrícola, entretanto, o valor, percentualmente falando, aumentou. Mas ainda deixa muito a desejar se compararmos com o montante investido no setor da indústria de transformação. Se fecharmos mais o foco da análise e procurarmos identificar os beneficiários dos valores investidos pelo BNDES, mais especificamente pela FINAME – não a RURAL, como previu o projeto -, pode-se verificar rapidamente que os investimentos estiveram longe de se adequar ao projeto de governo.

Ainda segundo o Relatório Anual de Atividades do BNDES de 1991, pode ser possível traçar um painel das empresas que foram beneficiadas com os investimentos públicos:

- CARAMURU – além de operar no processamento de milho e soja, o Grupo Caramuru dispõe de uma rede de armazenagem de grãos com ca-

pacidade estática total de 620 mil toneladas. O projeto objetiva a implantação de uma unidade de refino de óleos vegetais com capacidade para processar 300 TPD de óleo bruto degomado no parque industrial da empresa em Itumbiara (GO).

- O valor do projeto é de Cr\$ 8,3 bilhões, com participação do BNDES de Cr\$ 5 bilhões;
- MINUANO – A Cia. Minuano de Alimentos, com sede em Iajé (RS), possui instalações agrícolas e industriais voltadas para a produção de ovos e pintos, abate de aves e produção de embutidos e rações.
- financiamento contempla a ampliação das instalações, elevando a capacidade de corte das aves e estocagem de congelados. A capacidade de produção básica da empresa será ampliada em 55%, crescendo o volume de abate para 140 mil aves/dia. O investimento total é de Cr\$ 15 bilhões, sendo a participação do BNDES de Cr\$ 4,6 bilhões e a da FINAME de 2,1 bilhões.
- AGROPECUÁRIA GRIMM – trata-se da implantação de projeto agropecuário na Fazenda Bela Miragem, em São Gabriel do Oeste (MS), compreendendo cultivo irrigado por aspersão, implantação de bovino-cultura confinada, ampliação de pequena central hidrelétrica e rede de distribuição com capacidade para até 526 KVA, armazenagem, implantação de 80 há de floresta energética e de 284 há de heveicultura como quebra-vento, aquisição de máquinas e implementos agrícolas e informatização.
- Trata-se de operação cujo investimento total é de Cr\$ 7,6 bilhões, participando o BNDES com Cr\$ 4,5 bilhões.
- PROJETO LUIZ OSÓRIO – produtor rural estabelecido na região de Pelotas (RS), Luiz Osório Rechsteiner dedica-se ao cultivo de arroz irrigado e à criação de gado para corte. O projeto visa à integração em cadeia de comercialização do arroz beneficiado e à elevação da produtividade em sua exploração agrícola. Nessa operação estão previstos recursos financeiros no valor de Cr\$ 10 bilhões, A participação do BNDES no projeto atinge a cifra de Cr\$ 5,5 bilhões.
- FRIGORÍFICO BERTIN – o projeto visa à implantação, em Lins (SP), de unidades de processamento industrial de produtos de carne destinados ao mercado externo. A empresa, que se dedica ao abate de bovinos,

produzindo carne in natura destinada basicamente ao mercado interno, passará a operar com dois centros produtivos, o de frigorífico e o de indústria. A operação prevê um investimento total de Cr\$ 9,8 bilhões, com participação de Cr\$ 3,5 bilhões do Sistema BNDES.

- COOPERATIVA CENTRAL DE LATICÍNIO DO PARANÁ – projeto de melhoria e expansão do sistema integrado de produtos derivados de suínos, consistindo na implantação de 222 granjas, distribuídas em diversos municípios da região de Castro e Ponta Grossa (PR), e na ampliação da indústria frigorífica localizada em Castro, com elevação de sua capacidade anual de produtos industrializados, de 22.162 toneladas para 32.319.
- A operação prevê um investimento total de Cr\$ 25,3 bilhões, com participação do Sistema BNDES de Cr\$ 12,2 bilhões, dos quais Cr\$ 10 bilhões do BNDES, aprovados mediante repasse através do Unibanco, e Cr\$ 2,2 bilhões da FINAME.
- ITAMBÉ – o projeto prevê a implantação, em Pará de Minas (MG), de nova fábrica de laticínios, a realocização de atividades produtivas existentes em Brasília, Piracanjuba (GO) e Belo Horizonte, e a expansão da capacidade produtiva. O investimento total é de Cr\$ 26,7 bilhões, com participação do Sistema BNDES de 13,6 bilhões, dos quais Cr\$ 6,8 bilhões do BNDES e Cr\$ 6,8 bilhões da FINAME.
- PROGRAMA DE APOIO AOS FUMICULTORES DA REGIÃO SUL – o programa tem como objetivo beneficiar cerca de 25 mil pequenos produtores de fumo dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Os investimentos são da ordem de Cr\$ 72 bilhões, sendo 39,5 bilhões para o financiamento do BNDES para a construção de 10.670 estufas, 8.765 galpões e 8.984 paióis.
- VAGRO – trata-se de empresa constituída em 1990, sucessora da Agripec, com o objetivo de concentrar as atividades agropecuárias do Grupo Varig, que, além do transporte aéreo, atuava em vários outros setores: financeiro, hotelaria, serviços, comunicação e agropecuária.

Os investimentos seriam realizados em três estados:

Rio Grande do Sul – apoio à ovinocultura e agricultura, com a produção de milho, trigo, soja e forrageiras para o gado, sendo o investimento total de Cr\$ 2,1

bilhões, com a participação do BNDES de Cr\$ 362 milhões e da FINAME de Cr\$ 831 milhões

Pernambuco - apoio às atividades de avicultura, agricultura, agroindústria e confinamento bovino. O investimento total é de Cr\$ 9,7 bilhões, sendo a participação do BNDES de Cr\$ 4,2 bilhões e a da FINAME de Cr\$ 1,8 bilhão.

Maranhão - apoio à agricultura, avicultura, pecuária de corte e beneficiamento de grãos. Neste projeto, o investimento total é de Cr\$ 2,1 bilhões, dos quais o BNDES com Cr\$ 552 milhões.

Qualquer possibilidade de viabilidade ou de aplicabilidade do projeto de governo de Fernando Collor não resiste a uma análise dos dados publicizados pelo relatório da mais importante agência de financiamento governamental, o BNDES. O relatório que aqui foi objeto de investigação, deixou claro que o chamado “novo padrão de financiamento” restringiu-se a uma retórica bem elaborada pela equipe de governo. O “novo padrão de financiamento”, além de reduzir o montante investido pelo Governo, concentrou o grosso de seus investimentos nas grandes empresas. Os pequenos agricultores, receberam uma parcela menor de investimento. O “tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda” não foi concretizado. A “criação de condições para a garantia do abastecimento da população” também ficou no campo da retórica. Nem mesmo a chamada FINAME RURAL foi instituída. O único ponto que podemos identificar uma estreita relação entre o proposto e o realizado, é o que se refere a menor participação do Estado. No entanto, tal redução não significou “o maior aporte de recursos públicos para o investimento agrícola”. Assim, pelo menos no que se refere à atividade agrícola, do “social-liberalismo” proposto pelo então presidente Fernando Collor Afonso de Mello, pode-se retirar o social e manter-se somente o liberalismo.

Mas é possível afirmar a existência de uma política agrária do mencionado governo? Segundo os estudiosos, havia no governo uma impetuosa crítica às ocupações dos sem-terra. Ao contrário do governo anterior, o do Sarney, o período foi marcado pela paralisação do processo de efetivação da reforma agrária, incluindo a revisão das desapropriações antes realizadas. O então ministro da Agricultura e Reforma Agrária, Cabrera, afirmara a necessidade de realização de uma reforma agrária, “[...] sem caráter ideológico” (PIETRO, 2016:116).

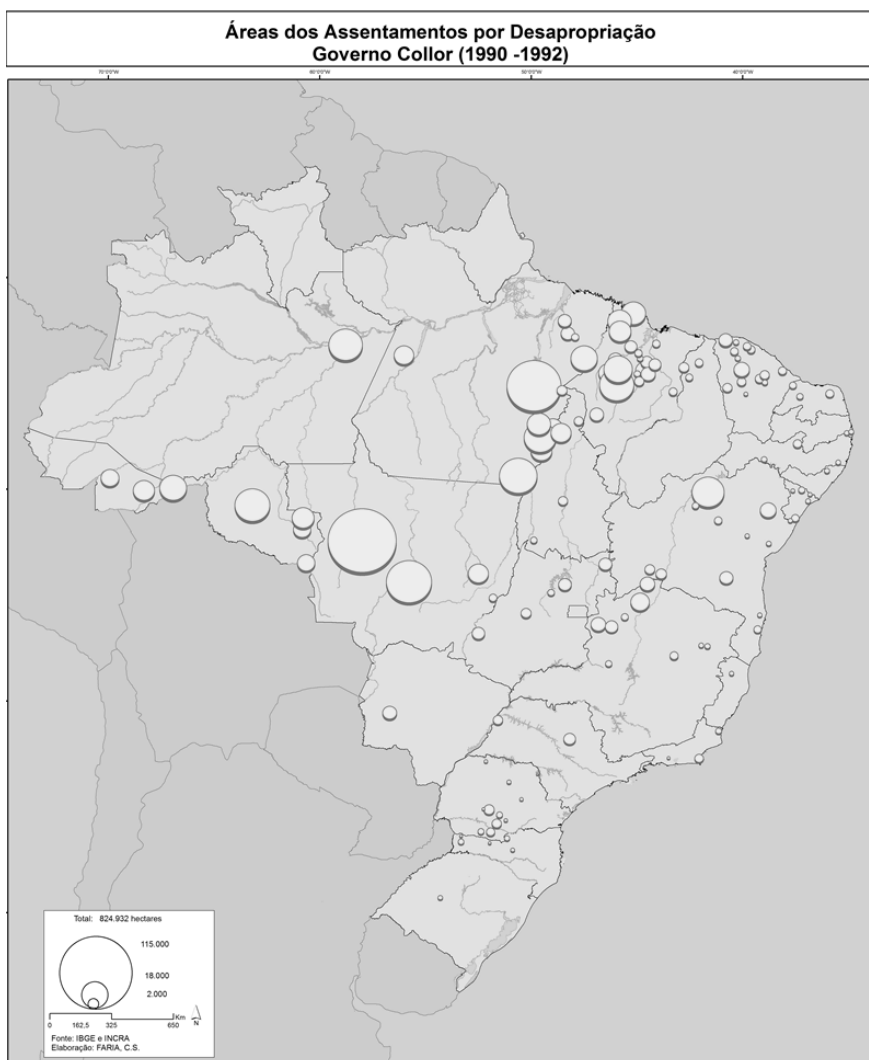
Ainda segundo Prieto, a União Democrática Ruralista “[...] praticamente assumiu o controle da reforma agrária no Brasil”. “Nesse sentido, foram assentadas no governo Collor por processo de desapropriação apenas 16.612 famílias e a área

incorporada aos projetos de reforma agrária por decretos desapropriatórios são apenas de 824 mil hectares”

Para efeitos de comparação, é impactante perceber as distintas atuações dos governos Sarney e o de Collor acerca da Reforma Agrária.



FONTE: PRIETO, 2016: 88.



FONTE: PRIETO, 2016:120.

Mesmo que consideremos as diferenças no tempo da governança entre Sarney (1985/89) e Collor (1990/92) é importante desnudar o retrocesso na política agrária do governo. É verdade que Sarney havia herdado o compromisso de Tancredo em relação à reforma, apresentado no IV Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais em maio de 1985. Não importa agora discutir as estratégias de Sarney, utilizadas para dificultar a realização da proposta. Mas o fato é que na era

Collor, os setores dominantes encontraram neste jovem paladino da justiça a expressão maior de seus interesses, inviabilizando a reforma agrária e reprimindo os movimentos rurais. A não- realização da proposta de alteração da estrutura fundiária simbolizou assim a defesa de uma política agrícola liberal, sem os condicionantes desejáveis de uma política agrária, capaz de efetivamente mudar o padrão de acumulação capitalista no país.

Referências

- BRASIL. BNDES (1990). Relatório de Atividades Sistema. BNDES.
- BRASIL. BNDES (1991). Relatório de Atividades Sistema. BNDES
- CHAUÍ, Marilena (1992). Da camiseta ao texto. FSP, 12/01/1992, p. 1-3.
- COLLOR, Fernando (1992). Agenda para o Consenso. O papel do Estado (2). FSP, 06/01/1992, p. 1-3
- COLLOR, Fernando (1991). Brasil: um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Presidência da República.
- COLLOR, Fernando (1990). Discurso de Posse no Congresso Nacional, 15/03/1990. Disponível no site www.collor.org.br. Acessado em maio de 1990.
- COLLOR, Fernando (1990). Discurso pronunciado nas comemorações do Dia do Trabalho, 01/05/1990. Disponível no site www.collor.org.br. Acessado em maio de 1990.
- PRIETO, Gustavo (2016). Rentismo à brasileira: uma via de desenvolvimento capitalista: grilagem, produção do Capital e formação da propriedade privada da terra. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo. v. 1
- SANDRONI, Paulo (2006). Novo dicionário de economia do século XXI. Rio de Janeiro: Record.
- WELTMAN, Fernando et allí (1994). A Imprensa faz e desfaz um presidente. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

LA ALIMENTACIÓN EN EL MÉXICO RURAL

Gilberto Aboites Manrique

Gustavo Félix Verduzco

Lorenzo Alejandro López Barbosa

Introducción

Uno de los elementos centrales de La Declaración de los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y su relación con los Recursos para la Alimentación y la Agricultura refiere a la alimentación; en el Artículo 15 establece que:

1. 1. Los campesinos ... tienen derecho a una alimentación adecuada y ... a estar protegidos contra el hambre. Este último engloba el derecho a producir alimentos y a tener una nutrición adecuada, ...
2. 2. Los Estados velarán por que los campesinos ... puedan acceder en todo momento, tanto desde un punto de vista material como económico, a una alimentación suficiente y adecuada que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, respete su cultura, preserve el acceso de las generaciones futuras a la alimentación y les garantice una vida digna y satisfactoria...
3. 3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para luchar contra la malnutrición de los niños de las zonas rurales... Los Estados velarán también porque todos los segmentos de la sociedad, y en particular las madres, los padres y los niños, reciban información básica sobre la nutrición infantil y las ventajas de la lactancia materna...
4. 4. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido ... como el derecho a la soberanía alimentaria. ...
5. 5. Los Estados, en asociación con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, formularán políticas públicas a nivel local, nacional, regional e internacional para promover y proteger el derecho a

una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, así como sistemas alimentarios sostenibles y equitativos que promuevan y protejan los derechos enunciados en la presente Declaración... (United Nations 2018: 11).

Seguramente habrá muchas personas e instituciones que estén de acuerdo con tales enunciados, pero para transformar y hacer realidad el goce del derecho consagrado en la norma jurídica es menester dimensionar los retos, es decir, determinar la distancia entre el ser y el deber ser.

Este capítulo ofrece información respecto de las condiciones que prevalecen en materia de alimentación entre los campesinos de México para de identificar los retos e imaginar las acciones pertinentes que hagan valer los pronunciamientos de la Declaración citada.

El presente trabajo, se deriva de un estudio nacional en relación con la inseguridad alimentaria de las comunidades consideradas rurales, donde la unidad de observación y análisis es el hogar y por ende da cuenta de la alimentación en los hogares de localidades de entre 200 y 2500 habitantes (consideradas oficialmente en la estadística nacional como rurales), que además presentan un índice de alta y muy alta marginación en México, y que en ellas viven quienes corresponden a familias campesinas. En la Declaración de los Derechos de los campesinos ... en el Artículo 1 se estableció que: ... se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra. [Estipula además que] la Declaración se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural. También se aplica a los familiares a cargo de los campesinos... se aplica también a los pueblos indígenas y las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y semi_nómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades ... se aplica, además, a los trabajadores asalariados, incluidos todos los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, y los trabajadores de temporada, que estén empleados en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura y en empresas agroindustriales (United Nations 2018: 5).

La información analizada es tanto cualitativa como cuantitativa. La primera proviene de 28 “entrevistas semiestructuradas”; 12 realizadas entre noviembre-di-

ciembre del 2017 en los estados de Coahuila, Chiapas y Querétaro y 16 entre noviembre-diciembre del 2018 en los estados de Sinaloa, Veracruz y Puebla.²³¹ Mismas que se dieron en el marco del “Estudio de Seguimiento Físico y Operativo del Programa de Abasto Rural. Diconsa 2017” (López, Aboites, Félix, Castro, Ramírez, Fuentes, Delgadillo, 2017) y del “Estudio de medición de los efectos y

-
- ²³¹ 2017_15_12 Localidad Carbonera, Municipio de Colon, Querétaro
 2017_15_12 Localidad Presa de Rayas Municipio El Márquez Querétaro.
 2017_15_12 Localidad El Saucillo Municipio Colon Querétaro
 2017_15_12 Localidad Presa de Rayas Municipio El Márquez Querétaro
 2017_15_12 Colonia Leyes de Reforma Municipio Querétaro
 2017-22-11 Localidad La Presa Municipio Arteaga Coahuila
 2017-22-11 Localidad La Presa, Arteaga Coahuila
 2017-25-11 Localidad Dr. Belisario Domínguez Municipio. Venustiano Carranza, Chiapas.
 2017-25-11 Localidad. Salvador Urbina Municipio Chiapas de Corso
 2017-25-11 Localidad Dr Belisario Domínguez Municipio Venustiano Carranza, Chiapas.
 2017-25-11 Localidad. América Libre Municipio Corzo, Chiapas.
 2017-25-11 Localidad Unión Buenavista Municipio Acala Chiapas.
 16_10_2018 Localidad Santa Cruz Acapa, Puebla Entrevista Sra. Matilde,
 17_10_2018 Localidad Buena vista de Zapata Municipio Ixcamilpa Puebla
 17_10_2018 San Miguel Puebla Entrevista
 18_10_2018 Localidad. San Miguel Tzinacapan Municipio. Cuetzalan Puebla
 23_08_2018 Culiacán, Sinaloa Entrevista
 23_08_2018 Culiacán Sinaloa.
 23_08_2018 Tierra y Libertad 2 Piramo Viejo, Culiacán, Sinaloa.
 24_08_2018 Localidad Agua verde, Sinaloa
 24_08_2018 Comunidad Quemadito, Culiacán, Sinaloa
 24_08_2018 Culiacán, Sinaloa
 24_08_2018 Localidad el Matadero, Sinaloa.
 28_09_2018 Localidad. Venustiano Carranza Municipio. Tatahuicapan de Juárez, Veracruz.
 28_09_2018 Localidad. Venustiano Carranza Municipio. Tatahuicapan de Juárez, Veracruz.
 28_09_2018 Localidad Huanentla. Municipio Chinameca, Veracruz.
 29_09_2018 Localidad La Magdalena, Municipio Soteapan, Veracruz.

contribución del Programa de Abasto Rural (PAR) en la seguridad alimentaria 2017-2018” (Lorenzo, Aboites, Félix, Martha Fuentes, Delgadillo, 2018).

Mediante las entrevistas se pudo determinar el sentido y alcance de la alimentación, lo cual se considera el aspecto central de la reproducción social del hogar, asumiendo lo que Héctor Bourges denomina nutrición, a saber:

“... nutrición es el producto de la interacción compleja y dinámica de la información genética que cada individuo ha heredado de sus padres con su particular historia ambiental. Ésta, a su vez, está conformada por la historia alimentaria del individuo y su relación, favorable o desfavorable, en el largo plazo con los medios físico (altitud, clima), biológico (microorganismos), emocional y social...” (Bourges 2001: 897).

Las palabras vertidas durante las entrevistas fueron transcritas, produciendo el discurso a partir del cual se identificaron relaciones explicativas (King, Keohane y Verba, 1996) expresadas bajo la forma lógica de argumentos, es decir, premisas y conclusiones construidas a partir de la información analizada, cuestión que permitió determinar los elementos que eran reiterativos en los hogares y aquellos que expresaban matices o divergencias respecto de un hecho general, donde lo primero da lugar al criterio de “saturación” para imputar que algo es como se indica.

Las entrevistas se realizaron con personas que preparaban alimentos en los hogares, coloquialmente llamadas “amas de casa”. Con esa información se pudo construir una narrativa que da cuenta del significado de lo que representa para ellas la alimentación.

El sentido común induce a suponer que la diversidad cultural y medioambiental, característica de México, se manifiesta también como diversidad en la alimentación, máxime habiendo información referente a una multiplicidad de platillos y recetas para cada región del país, por lo cual se asume que la comida debe ser variada y diversa, sin embargo, cuando nos detenemos en indagar lo acaecido dentro de localidades campesinas y en particular en hogares que denotan carencias materiales, resulta que esa diversidad pareciera desdibujarse y en su lugar aparece la monotonía y reiteración de unos cuantos productos: donde el maíz, frijol, chile y huevo representan la columna vertebral de la alimentación.

Tres grandes apartados se abordan en este capítulo: 1) el patrón de alimentación, 2) la evidencia estadística de la alimentación campesina ejemplificada en el caso del maíz y 3) el planteamiento de un conjunto de conclusiones que abonan en la

construcción de estrategias y acciones sociales mediante las cuales dar concreción y realidad a la Declaración de los Derechos Campesinos ...

Patrón alimentario

Por “patrón alimentario” nos referimos a un concepto construido con base en la reiteración de los alimentos²³² que dijeron las entrevistadas utilizaban en el desayuno, almuerzo, comida y/o cena; incluyendo las maneras como los procesaban, esto es si eran al natural, cocidos, fritos, aderezados o condimentados; si en su preparación utilizaban fogón con leña o estufa de gas y si la cantidad preparada era por evento o se consideraba la conservación y por ende se empleaban en más de una ocasión.

Desde finales de los años setenta (Siglo XX)²³³ se asume la existencia de un cambio en los patrones de gasto alimentario crecientemente sustentado en el consumo de proteína animal, sin embargo, lo observado en campo refiere más a lo indicado por Salomón (2005: 243):

Estudios de instituciones oficiales en el decenio de los cincuenta señalan que el patrón alimentario dominante correspondía al medio rural, donde residía 60% de la población: la ingesta diaria promedio por persona era de 10 a 12 tortillas de maíz, complementada con frijoles y algunas verduras, en especial jitomate²³⁴ y chile fresco; la carne era ocasional y el huevo y la leche casi no se consumían.

²³² Por alimento incluimos tanto lo definido como Alimento (Organismos vegetales o animales o sus partes o secreciones (flores, frutos, hojas, tallos, raíces, vainas, semillas, leches, huevos, músculos, vísceras) que el organismo necesita ingerir para abastecerse de los nutrimentos o sus fuentes) como lo que en nutrición llaman Productos industrializados (Ingredientes e incluso platillos producidos en gran escala por la industria. Cada quien los emplea en mayor o menor grado, pero han adquirido importancia en el consumo diario de alimentos) (Bourges 2001: 898)

²³³ En los años setenta Gonzalo Rodríguez (1979, 1980, 1983) y Rodríguez, Gonzalo y Mario Ortiz (1983), señaló la asociación entre la caída en la superficie sembrada con maíz y su remplazo por forrajes, ligado con el aumento en la producción de ganado, en particular especies menores (aves y cerdos) y después siguieron muchos artículos documentando el cambio. La literatura registra diferencias en los patrones de consumo y gasto alimentario siendo frecuente contrastar los patrones en términos de hogares pobres y no pobres (Solís, 2006; Arroyo, y Méndez, 2004; Gerónimo, 2008 y 2010; Charles, 2010; Rueda, 2012; Garza, 2014), diferenciando los patrones desde una perspectiva de la salud (Arroyo, Loria, Méndez, B.S. 2004; Bourges, 2004), por género del jefe en el hogar (Aboites y Félix 2010) e incluso según la etapa moderna (Martínez, Trejo, Bonanno, Constance, 2010; Torres, 2010; Bonanno, Constance, Martínez y Aboites 2010; Otero, y Pechlaner, 2002.); por clase social (Infoservi 2014; de la Calle, Rubio, 2010; Peña, 2016).

²³⁴ *Solanum lycopersicum*, conocido comúnmente como tomate o jitomate, es una especie de planta herbácea del género *Solanum* (https://es.wikipedia.org/wiki/Solanum_lycopersicum)

De acuerdo con Arturo Warman (2009: 1-5) entre 1940 y 1965 fue fundamental el autoconsumo de alimentos en las familias campesinas, producidos con un alto coeficiente de mano de obra y escasos insumos comerciales. La producción de autoconsumo aportaba no sólo seguridad alimentaria sino también autonomía para reproducir las condiciones de existencia tradicionales y, este refería principalmente al maíz, frijol y chile.

Según la información levantada en campo, independientemente de la región, la alimentación en esas localidades se compone de dos y sólo excepcionalmente tres eventos diarios en la mesa.

Las personas cuando hablan de tres comidas las nombran como desayuno, comida y cena, mientras que en los hogares cuando se indican dos comidas es más frecuente que las nombren almuerzo y comida. La diferencia entre desayuno y almuerzo refiere a dos cuestiones: el horario y los alimentos que se incluyen. El desayuno para adultos que van a trabajar temprano i.e. agricultores, jornaleros u operarios consiste en una taza con café y eventualmente tortillas, mientras que para los niños el desayuno refiere a un cereal, choco-milk o al alimento que ingieren en la escuela, consistente en un pan dulce o galletas, un vaso con leche y/o café, pudiendo incluso incluir sopa de pasta, arroz y tortillas de maíz. En general los trabajadores salen del hogar y llevan un “lonche” o “itacate” al trabajo, significando tacos, gorditas y menos frecuentemente frijoles, arroz y/o una sopa de pasta con un guiso con papas, cebolla, chile o con nopales, cebolla y chile o un guiso con huevo, papas o nopales. Excepcionalmente el guiso incluye carne. Invariablemente los guisos se acompañan por tortillas. Las personas refieren de 3 a 5 tacos o gorditas.

El almuerzo ocurre entre 8 y 10 de la mañana, consiste en un plato con frijoles, tortillas y salsa de chile, además de café. Dos días a la semana frecuentemente incluye huevo, principalmente revuelto o en torta (omelet). Cuando el gasto alimentario monetario supera los \$300 (trescientos pesos o 15 dólares) por semana agregan carnes frías, sobre todo salchicha, chorizo o jamón, verdura picada (jitomate, cebolla²³⁵ y chile) también nombrado salsa “pico de gallo”.

El consumo de café es prácticamente diario y en las regiones productoras (por ejemplo, las sierras de Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas) se acostumbra beberlo en la mañana, tarde y noche. Este puede ser soluble o de grano, aunque la

²³⁵ *Allium cepa*, comúnmente conocida como cebolla, es una planta herbácea bienal (https://es.wikipedia.org/wiki/Allium_cepa)

frecuencia reportada del café soluble fue mayor entre las entrevistadas; siendo la marca y la presentación una variable determinada por el precio y la disponibilidad de ingreso monetario; en cualquier caso, lo normal es que se escoja la presentación más barata. Esto se asocia más con la facilidad que representa consumir un café soluble y a las limitaciones de efectivo que a cuestiones organolépticas: gusto, textura, olor. En los pocos casos donde no se reporta el consumo de esa bebida se indica al té de limón, o de plantas silvestres definidas por las regiones, como cenizo, laurel, hierbabuena y manzanilla, endulzado con azúcar de caña.

El maíz básicamente se emplea en la preparación de las tortillas. Esta se define como un disco aplanado de masa de maíz nixtamalizado, cuyas dimensiones varían entre doce y dieciocho centímetros de diámetro y de uno a dos milímetros de espesor. Se le cuece sobre una superficie caliente (260- 280 °C) generalmente metálica, denominada comal (Cruz y Verdalet, 2007)²³⁶ y representa el alimento básico de la dieta. Las mujeres comen en el desayuno de 5 a 6 tortillas de maíz; los niños y adultos mayores de 3 a 5 y los hombres de 10 a 12.²³⁷

- SRA: Los hombres necesitan estar bien comidos para el trabajo ...
- Es que es muy pesado el trabajo en el campo (Aboites 2018. Entrevista en Puebla).
- SRA: Si, yo me como 5 tortillas en todo el día, no me las acabo, a veces me como 2 o 3 tortillas, mi hijo come más porque trabaja duro, en un rancho allá arriba (Aboites 2018. Entrevista en Sinaloa).

Esa representación entre el consumo de maíz y la energía para realizar trabajos, lo sepan o no se asocia con las características nutricionales del grano (ver cuadro 1): 100 gramos de maíz aportan 265 calorías, 66 gramos de hidratos de carbono, 10 gramos de proteínas, 25 gramos de grasas, 10 gramos de fibras, Vitaminas B1 (25%), B3 (9%) y A (12%), además de minerales: fósforo, magnesio, hierro, zinc y manganeso (naturesant.net 2018). Al decir de Cruz y Verdalet (2007) en algunas zonas rurales proporciona aproximadamente el 70% de las calorías y el 50% del consumo proteico diario.

²³⁶ Cruz Huerta Elvia e Íñigo Verdalet Guzmán 2007. "Tortillas de maíz: una tradición muy nutritiva" *La Ciencia y el Hombre*. Septiembre-diciembre 2017, revista de divulgación científica de la Universidad Veracruzana, vol. XX, número 3,

²³⁷ Considerando que cada kilo de tortillas de maíz es alrededor de 22 tortillas. En las tortillerías varía entre 20 y 28 según sean de masa molida de nixtamal o masa hecha a partir de harina de maíz y, por supuesto dependiendo del tamaño y grosor de la tortilla.

Si el gasto alimentario es menor a \$300 pesos por semana lo normal es que las tortillas se hayan hecho a mano, con maíz nixtamalizado (el grano de maíz se cose en agua y un poco de cal), molido y cocidas en comal calentado con leña en el tlecuile.²³⁸ Las mujeres preparan de uno a dos kilos de tortillas por comida y su preparación les consume entre una y dos horas.

Independientemente de si las compran o hacen, en general señalan que se utiliza un kilo o hasta dos kilos de tortillas para el desayuno.

De lo anterior se desprende que las tortillas hechas a mano son frecuentes en los hogares con mayores carencias económicas y en los estados del centro y sur del país. Tan pronto el gasto alimentario monetario supera los trescientos pesos a la semana aumenta el consumo de tortillas compradas, al igual que en los hogares donde las mujeres tienen más de setenta años o se integran por adultos mayores, esto es con edades superiores a los sesenta y cinco años. En los estados al norte del altiplano mexicano es más frecuente que la mujer compre las tortillas y en los estados del norte, alternativamente se menciona el consumo de tortillas de harina (de trigo). La tortilla funge como alimento y utensilio de comida, se enrolla o se parte en triángulos (cucuruchos) que hacen las veces de cuchara.

²³⁸ Del náhuatl tlecuil, fogón. Braseo formado por tres piedras llamadas tenamastes, que sirven como base para coLocalidadar comales

Cuadro 1 Principales componentes de granos de maíz y derivados

Condición del maíz	Carbohidratos	Proteínas	Lípidos	Calcio
	(%)	(%)	(%)	(mg/100g)
Grano crudo y seco (promedio de maíces blancos y de color, híbridos y nativos)	70 – 74	7.5 – 10	4 – 6	
Grano crudo y seco de maíces nativos azules o rojos*		8 – 11	4.6 – 6	
Masa de maíz nixtamalizado	32 – 35	3.8 – 4.6	2 – 3.5	200
(humedad hasta de un 45%, mucho más que en grano “seco”, reposo de 12hr)				
Tortilla de máquina de masa de maíces blancos nixtamalizados	44 – 46	4.6 – 5	1 – 1	
Tortilla de maíz azul o rojo nixtamalizado	45 – 55	6 – 8	4	

Fuente: RODRÍGUEZ-LICEA, García-Salazar;
Rebollar-Rebollar & A. Cruz-Contreras (2010: 127)
*Variedades estudiadas de maíces nativos de Hidalgo.

El maíz también se consume bajo la forma de atole, es decir, masa disuelta en agua calentada hasta alcanzar la cocción. El atole se consume caliente y es endulzado con azúcar de caña, misma que al referir a la azúcar morena o no refinada y apelmazada se denomina panocha, melcocha, piloncillo o panela. En los estados del sur del país esa bebida, con una consistencia más aguada se denomina pozol. También puede ser endulzado con azúcar de caña y puede llevar granos de cacao o chile. Se consume a la temperatura ambiente o fría, mientras que el atole es caliente. Dicha bebida, además de refrescar mitiga la sensación de hambre.

Durante el almuerzo o la comida la tortilla se consume en cantidades similares y de manera igual, en cambio cuando refieren a la cena, se emplean las tortillas que quedaron de la comida y en general no se complementa con otro alimento, si acaso se les embarran unos pocos frijoles que quedaron. También es frecuente que se consuma tostada o se calienta para taquear con salsa.

Después del maíz los frijoles representan el alimento más importante. Generalmente se cose en agua, para lo cual se emplea una olla de peltre o barro sobre el fogón. Su cocción tarda de dos a tres horas y únicamente se condimenta con sal. Ya cuando está casi cosido frecuentemente se le agregan unas ramas de epazote,²³⁹ con lo cual se le da sabor y olor.

El frijol de la olla o frijol en bola se consume acompañado de tortillas con salsa y en algunas regiones como Veracruz, cuando le agregan masa de maíz nixtamalizado, le denominan “mole de masa” (Aboites, 2018. Entrevista 1 Veracruz).

Los frijoles de la olla suelen consumirse también fritos, es decir, freídos en aceite o en manteca de puerco, sazonados con sal y es reiterativo el uso de cebolla, ajo o epazote como condimento, siendo la frecuencia diaria. La cantidad consumida, independientemente de si se compra o es resultado del autoconsumo está ligada al monto monetario dedicado al gasto alimentario, de suerte tal que cuando ronda los \$30 pesos diarios per cápita entonces la cantidad consumida estará por los 250 gramos de frijol refrito a lo largo del día. Esa cantidad puede variar hacia abajo cuando las carencias monetarias son grandes (un gasto alimentario semanal por hogar de hasta \$300 pesos para 3 personas) pero difícilmente se incrementa cuando hay más dinero; en realidad optan por bienes que acompañan el consumo de éstos, por ejemplo, algún tipo de carne y la proteína animal más barata son los embutidos: salchicha, jamón, chorizo.

Ahora bien, es importante señalar que invariablemente el consumo de frijol, cualquiera que sea la presentación o guiso, se acompaña con tortillas y salsa, situación que destaca la perspectiva de visualizar la dieta y no los alimentos de forma independiente.

Los huevos o blanquillos representan la proteína animal de mayor consumo en los hogares de las localidades marginadas y muy marginadas del país. El consumo por adulto refiere a 1.5 huevos fritos en aceite, sazonados con sal, con una frecuencia de 2 días a la semana; sin embargo, en los hogares donde hay más penurias económicas es frecuente que substituyan el huevo por sopa de pasta o arroz acompañado de tortillas. También se detecta que a los niños únicamente se les da un huevo. Generalmente el huevo se prepara revuelto o en “torta” (omelette). En los hogares donde hay más penurias refieren al uso combinado de huevo con

²³⁹ *Dysphania ambrosioides*, comúnmente llamada epazote o paico en países hispanoamericanos, es una planta vivaz aromática, que se usa como condimento y como planta medicinal en México y muchos otros países. (<https://www.google.com/search?q=epazote&oq=epazote&aqs=chrome..69i57j0l5.509j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>).

nopales, mismos que se agregan en proporción de un kilo por 5 huevos.²⁴⁰ También se acostumbran los huevos revueltos con papa o trozos de tortilla, por ser las formas más llenadoras y baratas; en cambio en los hogares con un gasto alimentario monetario superior (mayor o igual a \$30 pesos per cápita diarios) es frecuente la referencia a carnes frías como jamón, salchicha o chorizo acompañando al huevo.

Es común que en las viviendas de las localidades marginadas y muy marginadas se tengan animales de traspatio como aves y más esporádicamente puercos. Por tanto, el consumo de huevos, al igual que el maíz y frijol está asociado al autoconsumo; aunque con un gasto alimentario superior a los doscientos pesos semanales se identifican muchos hogares que compran los huevos, en cambio en los hogares con mayores penurias se detectan productos vegetales que complementan al maíz y frijol substituyendo al huevo. Por ejemplo, en los hogares de Veracruz (municipios de San Pedro Sotia, Tatahcapan y Chinameca) señalaron el consumo de Quelite, Chipile (hoja Santa) y Nopal como opción ante la carencia de huevo. En los tres casos señalaron que los hervían.

La salsa se prepara con jitomate y chile, mayoritariamente serrano o jalapeño, aunque en el sur es común el chile de árbol, cuachile y habanero, además refieren al uso de cebolla y ajo como condimento.

A los niños de brazos se les da una sopa de pasta (regularmente fideo) preparada con agua, sin aceite y condimentada con sal.

La comida es muy probable que se componga de los siguientes alimentos:

Maíz. Como se ha indicado, dependiendo del gasto monetario semanal los hogares consumen tortillas hechas a mano o compradas, pero en los hogares donde la mujer “ama de casa” o “dedicada al hogar” es joven (menor de 40 años) o mayor de setenta años, es más frecuente que las compren, bien sea en tortillerías o tiendas de conveniencia, si bien es notorio el aumento de vendedores ambulantes en las localidades. En las entrevistas fue reiterativa la referencia a comprar de 10 a 20 pesos, lo cual significa entre medio y un kilo de tortillas de maíz o de 10 a 20 tortillas, cuestión interesante porque implica un consumo per cápita menor de tortillas cuando son compradas, toda vez que en las entrevistas cuando referían a la

²⁴⁰ Una penca de nopal en el mercado nacional pesa alrededor de 163 gramos (Maki-Díaz Griselda, Cecilia B. Peña-Valdivia, Rodolfo García-Nava, M. Lourdes Arévalo-Galarza, Guillermo Calderón-Zavala, Socorro Anaya-Rosales, 2015. “CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y QUÍMICAS DE NOPAL VERDURA (*Opuntia ficus-indica*) PARA EXPORTACIÓN Y CONSUMO NACIONAL” *Agrociencia* 49: 31-51. 2015.)

cantidad de tortillas hechas a mano invariablemente señalaban montos de entre uno y dos kilos de tortillas por evento, esto es almuerzo y comida.

El frijol es, junto con la tortilla el eje articulador de la comida y, a diferencia del desayuno, en la comida fue más frecuente la referencia al consumo de frijoles de la olla (también le nombran “en bola” o “en su caldo”), solos o acompañados con arroz, condimentados con cebolla, ajo y/o epazote. En las entrevistas se indicaba que por adulto se servían platos como de medio litro.

Una vez por semana consumen 1 plato con carne de pollo, res o puerco aderezada con salsa de chile y, con la misma frecuencia 1 plato con sopa de verduras y trozos de carne.

En los estados de Sinaloa y Chiapas se da el consumo de pescado, principalmente frito en aceite o asado a las brasas. Referían a especies tanto de mar como de agua dulce e invariablemente señalaban pescados de bajo precio, con una frecuencia de consumo de aproximadamente una vez cada quince días, si bien en ciertas temporadas podría llegar a dos veces por semana. También era reiterativo señalar que el pescado era producto del autoconsumo o de regalos familiares y en menor medida adquiridos mediante el pago monetario.

Las verduras refieren a calabaza,²⁴¹ zanahoria,²⁴² papa,²⁴³ y col,²⁴⁴ además del tomate, chile y cebolla que indefectiblemente forma la base de la salsa, pero es de señalar que en los hogares de Sinaloa, independientemente de las condiciones socioeconómicas del hogar, se habló de lechuga,²⁴⁵ pepino²⁴⁶ y brócoli²⁴⁷. La

²⁴¹ de la familia de las cucurbitáceas (como *Lagenaria* y *Cucurbita*) (<https://es.wikipedia.org/wiki/Calabaza>)

²⁴² *Daucus carota* subespecie *sativus*, llamada popularmente zanahoria, es una hortaliza que pertenece a la familia de las umbelíferas, también denominadas apiáceas (https://es.wikipedia.org/wiki/Daucus_carota)

²⁴³ tubérculo también conocido como patata, véase *Solanum tuberosum* (<https://es.wikipedia.org/wiki/Papa>)

²⁴⁴ El repollo, col repollo1 o col cerrada (*Brassica oleracea* var. *capitata* L.) (https://es.wikipedia.org/wiki/Brassica_oleracea_var._capitata)

²⁴⁵ La lechuga romana o lechuga romanita, cos, italiana, orejona o escarola (a menudo denominada simplemente Romana o Cos) (de nombre científico *Lactuca sativa* L. var. *longifolia*) (https://es.wikipedia.org/wiki/Lechuga_romana)

²⁴⁶ *Cucumis sativus*, conocido popularmente como pepino, es una planta anual de la familia de las cucurbitáceas (https://es.wikipedia.org/wiki/Cucumis_sativus)

²⁴⁷ italiano broccoli (brote), es una planta de la familia de las brasicáceas. (https://es.wikipedia.org/wiki/Brassica_oleracea_var._italica)

frecuencia con la cual se consumen es de dos días a la semana, pero en los hogares con gasto monetario semanal en alimentos superior a \$300 pesos el consumo se elevó a tres días por semana.

Las verduras que más se emplean en la preparación de guisos es la papa y calabaza, aunque en los estados del sur se agrega el chayote,²⁴⁸ al que también refieren por “espinoso”, camote²⁴⁹, ejote²⁵⁰ y habas²⁵¹. La calabaza y el chayote remiten frecuentemente al autoconsumo; el primero a la milpa, que es el cultivo tradicional de los campesinos donde combinan la siembra de maíz, frijol y calabaza o calabacita, de la cual se consume el fruto y la flor y el segundo a su cultivo dentro del “solar” o vivienda rural.

Las sopas forman parte principalmente de la comida y refieren a pastas (de trigo) o a la sopa de arroz. En ambos casos la preparación es frita en aceite y después cocida en agua con cebolla o ajo²⁵² y/o jitomate como condimento, pero invariablemente las entrevistadas refirieron a la utilización de un cuadrito de knorr suiza o knorr tomate “para darle sabor”.

²⁴⁸ (*Sechium edule*) es una cucurbitácea (https://es.wikipedia.org/wiki/Sechium_edule)

²⁴⁹ *Ipomoea batatas*, llamada camote (del náhuatl *camohtli*), es una planta de la familia *Convolvulaceae* (https://es.wikipedia.org/wiki/Ipomoea_batatas)

²⁵⁰ fruto inmaduro de la planta *Phaseolus vulgaris* (<https://es.wikipedia.org/wiki/Ejote>)

²⁵¹ *Vicia faba*, el haba —vocablo usado también para sus frutos y semillas (https://es.wikipedia.org/wiki/Vicia_faba)

²⁵² Ajo (*Allium sativum*): es una hortaliza cuyo bulbo se emplea comúnmente en la cocina ([https://es.wikipedia.org/wiki/Ajo_\(desambiguaci%C3%B3n\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Ajo_(desambiguaci%C3%B3n)))

La fruta es un alimento que sólo en temporada y según la región se consume.²⁵³ Cítricos como naranja y limón son los más señalados, aunque en el noreste también figuran las frutas de clima templado como manzana, durazno y tejocote. En el sureste refieren a guayaba, papaya y plátano, mientras que en el centro de México en temporada se incluye, además de los cítricos indicados, la lima, mandarina, garambullo y tuna (López, et. al., 2017).²⁵⁴

En las localidades de Sinaloa, Veracruz y Puebla (Entrevistas del 2018), así como en Chiapas (Entrevistas del 2017) las condiciones agroclimáticas observadas indicaban mucha humedad y buena tierra agrícola, por lo cual no era extraño que señalaran el consumo de frutas de la región y temporada, fundamentalmente acezadas mediante autoconsumo, regalos e intercambios con vecinos y familiares, resultando en un consumo de al menos tres días a la semana durante dos a cuatro meses, según la duración de la cosecha en guayaba, papaya, plátano, mango, naranja, mandarina, y limón, especies a las que en el sur se agregan la granadilla o granada china (*Passiflora ligularis*), maracuyá y guanábana. Sobre el particular destaca el hecho de que en las entrevistas realizadas en Chiapas (durante noviembre del 2017) las entrevistadas señalaban que la fruta salía “mala”, podrida y que por eso casi no la cosechaban.

²⁵³ El consumo de frutas y verduras se asocia con una vida más sana y/o con la reducción de riesgos en la salud. Por ejemplo Joshipura, Hu, Manson, Stampfer, Rimm, Speizer, Colditz, Ascherio, Rosner, Spiegelman, Willett (2001) concluyen que “El consumo de frutas y verduras, particularmente vegetales de hojas verdes y frutas y vegetales ricos en vitamina C, parece tener un efecto protector contra la enfermedad coronaria” y en el informe de la OMS (2002) el bajo consumo de esos alimentos se vincula como factor de riesgo en la salud. Joshipura K.J., Hu F.B., Manson J.E., Stampfer M.J., Rimm E.B., Speizer F.E., Colditz G., Ascherio A., Rosner B., Spiegelman D., Willett W.C. The effect of fruit and vegetable intake on risk for coronary heart disease. *Annals of Internal Medicine* 2001; 134(12):1106-1114, web page https://www.researchgate.net/publication/11928111_The_Effect_of_Fruit_and_Vegetable_Intake_on_Risk_for_Coronary_Heart_Disease.

OMS, 2002. Informe sobre la salud en el mundo. Página web www.who.int/whr/2002/es

Maki-Díaz Griselda, Cecilia B. Peña-Valdivia, Rodolfo García-Nava, M. Lourdes Arévalo-Galzarza, Guillermo Calderón-Zavala, Socorro Anaya-Rosales, 2015. “CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y QUÍMICAS DE NOPAL VERDURA (*Opuntia ficus-indica*) PARA EXPORTACIÓN Y CONSUMO NACIONAL” *Agrociencia* 49: 31-51. 2015. página web descaragada el 07/09/2018 <http://www.scielo.org.mx/pdf/agro/v49n1/v49n1a3.pdf>

²⁵⁴ López Lorenzo, Aboites Gilberto, Gustavo Félix, David Castro, Rolando Ramírez, Martha Elena Fuentes, Juana Delgadillo 2017. Estudio de seguimiento físico y operativo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA 2017. Buenavista, Saltillo, México, DICONSA, diciembre, pp. 1-225.

La comida se acompaña con agua natural, mayoritariamente de garrafón y sólo en los hogares con mayores penurias referían al consumo de la llave o del tinaco. El costo del agua se ubica en \$12 pesos (menos de un dólar), el recipiente de 20 litros

El horario de la comida generalmente es en la tarde, después de la 4 pm y al correr el tiempo del alimento permite que la cena sea muy frugal o que de plano se omita, de ahí que por cena se entiende:

1 taza de té, café o atole, por ejemplo, de pinole, que es maíz tostado con azúcar de caña y canela molida.

1 a 3 tortillas de maíz, generalmente tostadas, que eventualmente se acompañan por rebanadas de queso fresco y frijol refrito untado. En el sur les llaman memelas y si quedó comida, algún plato de sopa o frijol.

En cualquier caso se identificó que el autoconsumo²⁵⁵ resulta crucial en la alimentación, denotando la fragilidad o riesgo que enfrentan asociado con los vaivenes de la producción de corte campesino, sobre todo la relativa a la cosecha de maíz, frijol y verduras como calabaza, chile, nopales, epazote y frutales como limón, naranja, guayaba, plátano y papaya.

El autoconsumo campesino ha sido un tema de interés académico y de política social (Wolf, 1971; Cepal, 1982). Se le conceptúa como parte de un modelo tradicional de producción y consumo en permanente transformación (Vaz, Nijkamp & Rastoin, 2009); relevante en los países en desarrollo por la preponderancia de su sector primario y porque es directa la vinculación con las condiciones de crisis económica y pobreza que enfrentan los hogares (OCDE, 2002); de

²⁵⁵ La definición de autoconsumo que INEGI maneja en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares refiere a la Variable 120 denominada “autocons” de la Tabla HOGARES; Definición: Los alimentos, bebidas, servicios de alimentación y transporte público que el hogar obtuvo de un negocio que es de su propiedad, durante la semana de referencia.

La Variable 4 denominada “tipo_gasto”, Tipo de gasto” de la Tabla GASTOSHOGAR; Definición: Tipo de gasto monetario y no monetario. En los valores desde G1 hasta G7 se incluye: G3 Gasto no monetario procedente de autoconsumo; G5 Gasto no monetario por regalos recibidos de otro hogar y G6 Gasto no monetario por transferencias de instituciones.

La Variable 48 denominada “autocons” Autoconsumo del hogar de la Tabla AGRO; Definición: El valor estimado en pesos de la producción que destinó el informante para el consumo del hogar.

La Variable 45 denominada “autocons” Autoconsumo, de la Tabla NOAGRO; Definición: Consumo por parte del hogar, de los bienes producidos o comercializados por algunos de sus integrantes y por los que no se ha pagado ningún valor (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016: ENIGH: nueva serie: descripción de la base de datos / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México: INEGI, c2017), lo cual sigue en consonancia con lo señalado anteriormente: “Estimación con base en valor en el mercado a precio de menudeo, de los productos y servicios de consumo final y privado, que ellos mismos procesaron, que tomaron de su negocio y de los servicios que recibieron de algún integrante del mismo hogar, cuya actividad económica fue proporcionar algún tipo de servicio” (INEGI 2008b). INEGI 2008. Glosario ENIGH 2006. México, INEGI, hoja web <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EH-NIGH2006&c=11432&s=est>

El autoconsumo es solamente una fracción de lo captado en las ENIGH como gasto no monetario, entendiendo por este la “Estimación realizada, con base al valor en el mercado a precio de menudeo de los productos y servicios de consumo final y privado...” y corresponden a la variable “tipo_gas”, misma que se divide en cuatro opciones a saber: 0 Estimación del alquiler de la vivienda, 1 Autoconsumo, 2 Pago en especie, 3 Regalos y, 4 Apoyos que recibe el hogar. INEGI 2008d. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2006. Síntesis metodológica. México, INEGI, hoja web <http://www.inegi.gob.mx>

ahí que se interprete como estrategia de sobrevivencia en el hogar (Reyes et. al., 1974; FAO-SAGARPA 2008).

En este documento se entiende por autoconsumo “los bienes producidos o comercializados por alguno de sus integrantes, incluyendo el consumo de los bienes provenientes de las actividades agropecuarias, manufactureras y el consumo de bienes en establecimientos comerciales que son propiedad de algún integrante del hogar y por los que no se ha pagado ningún valor. La estimación la realiza el propio informante con base en el valor en el mercado a precio de menudeo de los productos y/o servicios tomados” (INEGI 2015: 53-54).

De lo anterior destaca que el acto de consumir en el ámbito del hogar se da sin mediación de una transacción monetaria, incluyendo bienes del sector primario o secundario; no hay por ende una demarcación entre rural y urbano, ni entre autoconsumo campesino y no campesino, toda vez que la Encuesta Nacional de Ingreso gasto del Hogar (ENIGH) remite a información del gasto en los hogares y no a las unidades de producción.

Estadística descriptiva

El número de hogares para México²⁵⁶ en el año 2018 fue de 34'744,818 mismos que agruparon una población de 125,091,790 habitantes. De ese total el 39.16% de la población se ubicó en localidades rurales²⁵⁷ y 60.84% en urbanas, mientras que a nivel de los hogares el 37.13% fueron rurales y el 62.87% urbanos (ver cuadro 1). Llama la atención el hecho de que la mayoría de las personas y los hogares

²⁵⁶ Datos elaborados con base en la ENIGH 2018 parte de una muestra total de 74,647 hogares, los cuales al aplicar el factor de expansión dan los datos presentados en este documento.

²⁵⁷ Siguiendo lo señalado por Delgadillo (2016) se considera población rural aquella que habita en localidades de menos de quince mil habitantes. Internacionalmente el criterio para señalar a una localidad como urbana es que sus actividades preponderantes sean el comercio y la industria. En sintonía con lo anterior Dirven et al. (2010) consideran que la clasificación de una localidad por rural o urbana conlleva la utilización de diferentes características socioeconómicas como son, cobertura de necesidades básicas, densidad de población y concentración del empleo en la agricultura. Por su parte Pagán y Sánchez (2000) consideraron como rurales las localidades de entre 1,000 y 20,000 habitantes mientras que Brown, Pagán y Rodríguez-Oreggia (1999) refieren a las áreas urbanas con 100,000 y más habitantes, dado lo cual puede decirse que no existe un único criterio y en cambio la decisión adoptada es compartida en diferentes trabajos y es factible de trabajarse con la ENIGH.

rurales se ubicaron entre el decil 1 al 3, lo cual es una indicación de que las condiciones adversas de bienestar se concentran en ese bloque y de acuerdo a la literatura ahí es donde se encuentran los campesinos.²⁵⁸

Cuadro 1. México. Deciles de ingreso, población y hogares, 2018

Decil/tamaño de localidad		Hogar	Personas	Hogar	Personas	Hogar	Personas	personas/hogar
		#	#	% c/decil	% c/decil	%total	%total	
1	Rural	2,488,085	7,223,936	71.61%	78.05%	19.29%	14.75%	2.9
	Urbano	986,335	2,031,923	28.39%	21.95%	4.52%	2.67%	2.1
	Total	3,474,420	9,255,859	100.00%	100.00%	10.00%	7.40%	2.7
2	Rural	1,981,142	6,635,141	57.02%	63.43%	15.36%	13.54%	3.3
	Urbano	1,493,263	3,825,239	42.98%	36.57%	6.84%	5.03%	2.6
	Total	3,474,405	10,460,380	100.00%	100.00%	10.00%	8.36%	3.0
3	Rural	1,663,306	6,045,170	47.87%	53.67%	12.89%	12.34%	3.6
	Urbano	1,811,361	5,218,067	52.13%	46.33%	8.29%	6.86%	2.9
	Total	3,474,667	11,263,237	100.00%	100.00%	10.00%	9.00%	3.2
4	Rural	1,401,151	5,399,618	40.33%	45.38%	10.86%	11.02%	3.9
	Urbano	2,073,428	6,499,244	59.67%	54.62%	9.49%	8.54%	3.1
	Total	3,474,579	11,898,862	100.00%	100.00%	10.00%	9.51%	3.4
5	Rural	1,295,205	5,257,394	37.28%	41.59%	10.04%	10.73%	4.1
	Urbano	2,179,050	7,384,743	62.72%	58.41%	9.98%	9.70%	3.4
	Total	3,474,255	12,642,137	100.00%	100.00%	10.00%	10.11%	3.6
6	Rural	1,116,741	4,713,297	32.14%	35.65%	8.66%	9.62%	4.2
	Urbano	2,357,749	8,507,480	67.86%	64.35%	10.79%	11.18%	3.6
	Total	3,474,490	13,220,777	100.00%	100.00%	10.00%	10.57%	3.8
7	Rural	1,004,840	4,515,408	28.92%	32.85%	7.79%	9.22%	4.5
	Urbano	2,469,674	9,228,794	71.08%	67.15%	11.31%	12.13%	3.7
	Total	3,474,514	13,744,202	100.00%	100.00%	10.00%	10.99%	4.0

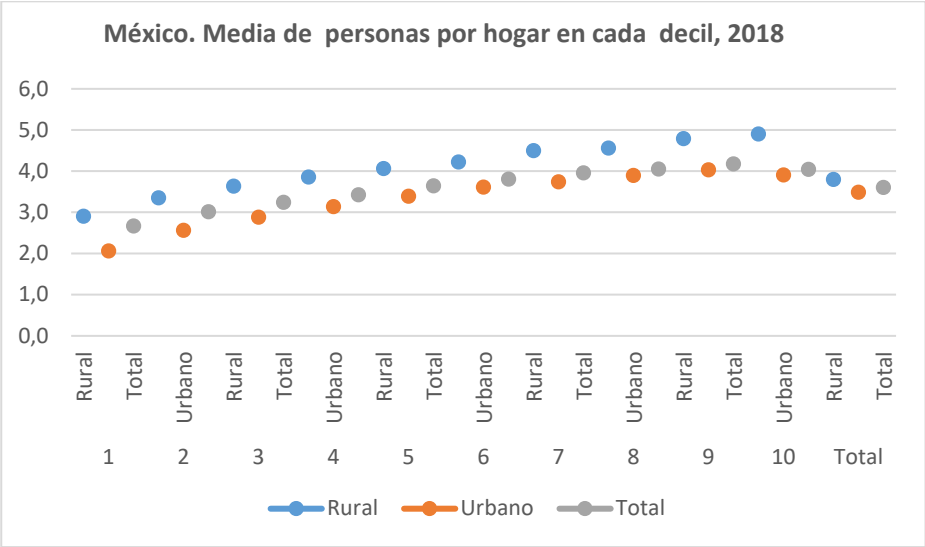
²⁵⁸ Para la construcción de los deciles se utilizó la variable ingreso corriente, por lo cual incluye tanto ingreso monetario como no monetario a nivel de cada hogar.

8	Rural	823,378	3,751,502	23.70%	26.66%	6.38%	7.66%	4.6
	Urbano	2,651,114	10,320,929	76.30%	73.34%	12.14%	13.56%	3.9
	Total	3,474,492	14,072,431	100.00%	100.00%	10.00%	11.25%	4.1
9	Rural	661,836	3,167,864	19.04%	21.84%	5.13%	6.47%	4.8
	Urbano	2,813,315	11,335,266	80.96%	78.16%	12.88%	14.90%	4.0
	Total	3,475,151	14,503,130	100.00%	100.00%	10.00%	11.59%	4.2
10	Rural	465,684	2,281,589	13.41%	16.26%	3.61%	4.66%	4.9
	Urbano	3,008,161	11,749,186	86.59%	83.74%	13.77%	15.44%	3.9
	Total	3,473,845	14,030,775	100.00%	100.00%	10.00%	11.22%	4.0
To- tal	Rural	12,901,368	48,990,919	37.13%	39.16%	100.00%	100.00%	3.8
	Urbano	21,843,450	76,100,871	62.87%	60.84%	100.00%	100.00%	3.5
	Total	34,744,818	125,091,790	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	3.6

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018

De acuerdo con esa información también se aprecia que el tamaño de los hogares rurales, en los primeros cuatro deciles, está por debajo de la tasa de remplazo (menor de 4 integrantes por hogar).

Gráfica 1.



Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018

Lo anterior es una indicación de que en el mediano plazo enfrentaremos no sólo el envejecimiento de la población, sino una condición estructural demográfica que impactara en las condiciones de reproducción del hogar, pues el índice de dependencia²⁵⁹ se agravará y las posibilidades de atender a los adultos mayores difícilmente recaerá en integrantes del hogar, trasladando esa actividad en algún mecanismo social o en tensiones sociales.

El número de hogares vinculados mediante algún trabajador a las actividades silvoagropecuarias fue de 4,009,458 de los cuales 3,740,179 eran rurales y 269,279 urbanos. Considerando únicamente a los rurales ello significa que representaron el 10.76% de la población rural total nacional. Desagregando ese total, según se indique el tipo de productor agrícola, se tiene que 1,250,941 eran campesinos, esto es 31.2% de quienes por su actividad económica están ligados al agro, 545,070 eran productores empresariales (13.59%) y el resto 2,213,447 (55.21%) eran agricultores transicionales, es decir, productores que podían o no contratar mano de obra pagada y que podían ser habitantes del ámbito rural y/o urbano, donde el adjetivo hace referencia a la incertidumbre de su situación, pues igual podían llegar a convertirse en empresarios agrícolas o regresar al estatus de campesinos (ver cuadro 2).

Si además consideramos el autoconsumo agrícola, es decir, hogares donde a partir de las personas que laboran en actividades agrícolas aportan parte de la producción para autoconsumo, este impactó en 3,357,780 hogares, esto es el 9.66% del total nacional. De ellos 94.09% eran rurales y 5.91% urbanos y según la imputación de valor que se le asigna a ese autoconsumo se observa que en los hogares rurales del decil 2 al 8 el monto se movió alrededor de los \$1,500.00 pesos (ver gráfica 2). Tal información indica, además de la relevancia en los hogares rurales, que también se benefician del autoconsumo hogares en el ámbito urbano.²⁶⁰

²⁵⁹ total/total de aportantes de ingreso

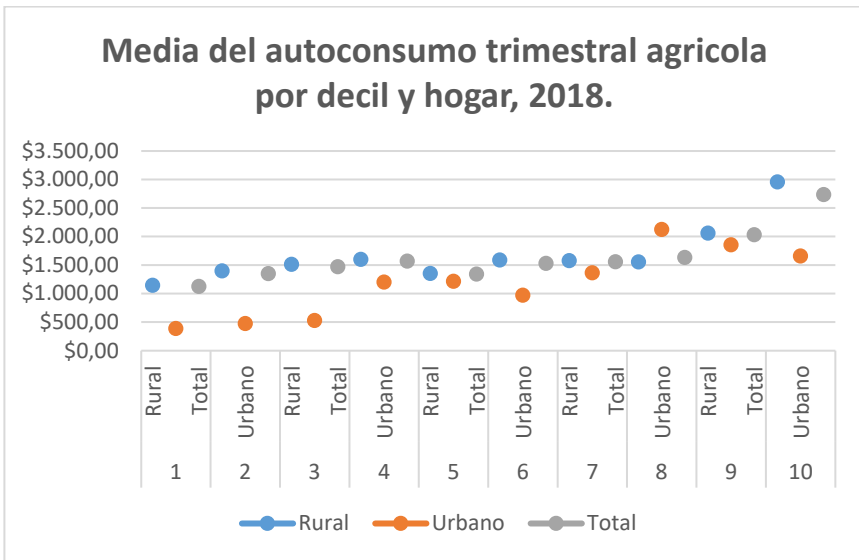
²⁶⁰ El trabajo de campo realizado constantemente confirma la integración rural/urbana del productor rural (Aboites et. al. 2006), una discusión teóricamente fundada se presenta en Shejtman (2008).

Cuadro 2. México. Tipología de Hogares según el tipo de productor agrícola, 2018

tipo de productor	Decil de ingreso	rur_urb		Total	rur_urb		Total %
		Rural	Urbano		Rural %	Urbano %	
Empresario agrícola	4	97,242	8,130	105,372	92.28	7.72	100
	5	89,645	6,949	96,594	92.81	7.19	100
	6	84,109	7,515	91,624	91.80	8.20	100
	7	64,882	9,796	74,678	86.88	13.12	100
	8	57,499	9,736	67,235	85.52	14.48	100
	9	49,939	7,513	57,452	86.92	13.08	100
	10	39,404	12,711	52,115	75.61	24.39	100
	Total	482,720	62,350	545,070	88.56	11.44	100
Campesino	1	689,091		689,091	100	0	100
	2	353,162		353,162	100	0	100
	3	208,688		208,688	100	0	100
	Total	1,250,941		1,250,941	100	0	100
Agricultor transicional	1	554,716	37,402	592,118	93.68	6.32	100
	2	319,292	35,999	355,291	89.87	10.13	100
	3	247,926	26,562	274,488	90.32	9.68	100
	4	239,121	16,719	255,840	93.47	6.53	100
	5	186,685	20,478	207,163	90.12	9.88	100
	6	144,112	18,648	162,760	88.54	11.46	100
	7	119,841	12,206	132,047	90.76	9.24	100
	8	84,078	14,666	98,744	85.15	14.85	100
	9	69,922	16,253	86,175	81.14	18.86	100
	10	40,825	7,996	48,821	83.62	16.38	100
	Total	2,006,518	206,929	2,213,447	90.65	9.35	100
Total	1	1,243,807	37,402	1,281,209	97.08	2.92	100
	2	672,454	35,999	708,453	94.92	5.08	100
	3	456,614	26,562	483,176	94.50	5.50	100
	4	336,363	24,849	361,212	93.12	6.88	100
	5	276,330	27,427	303,757	90.97	9.03	100
	6	228,221	26,163	254,384	89.72	10.28	100
	7	184,723	22,002	206,725	89.36	10.64	100
	8	141,577	24,402	165,979	85.30	14.70	100
	9	119,861	23,766	143,627	83.45	16.55	100
	10	80,229	20,707	100,936	79.49	20.51	100
	Total	3,740,179	269,279	4,009,458	93.28	6.72	100

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH 2018

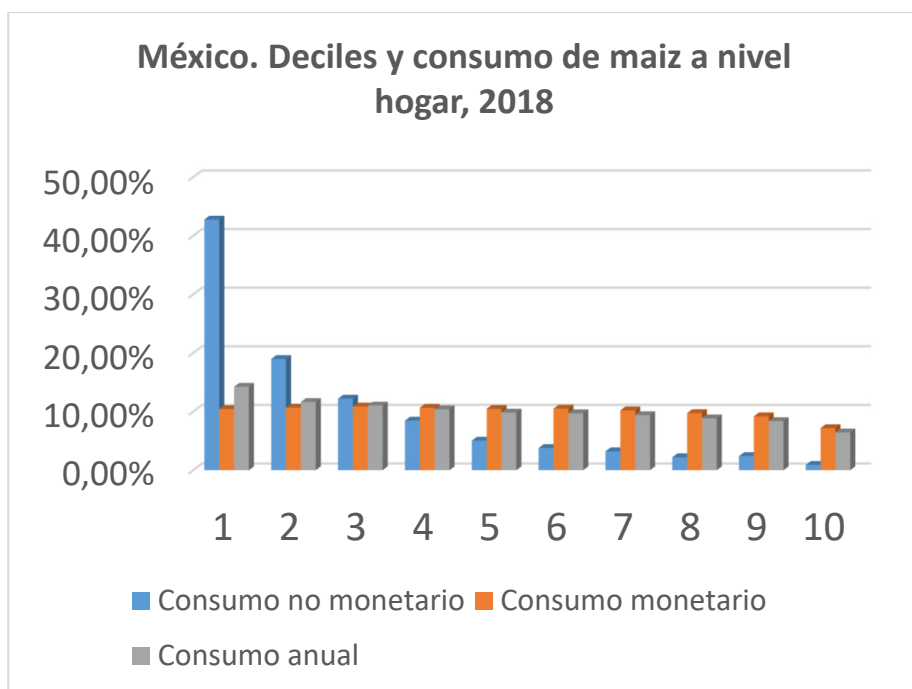
Gráfica 2.



Así las cosas los hogares denominados campesinos se ubican en el ámbito rural, al menos un integrante del hogar labora en la actividad económica de la agricultura, realizan la actividad sin hacer uso de mano de obra pagada, emplean como mecanismo de reproducción del hogar el autoconsumo y sus condiciones materiales de vida son limitadas.

Ahora bien, una aproximación para visualizar el reto que implica concretar la Declaración de los Derechos Campesinos... podemos obtenerla analizando el caso del consumo del maíz en México (ver gráfica 3 y cuadro 3).

Gráfica 3.



Cuadro 3. México. Deciles y consumo de maíz (Kg.) a nivel hogar, 2018

Decil de ingreso	Consumo no monetario	Consumo monetario	Consumo total Trimestral	Consumo anual
1	80,534,584.96	148,016,136.07	228,550,721.02	914,202,884.09
2	35,735,148.19	151,308,574.29	187,043,722.48	748,174,889.93
3	22,998,757.64	154,298,788.60	177,297,546.24	709,190,184.94
4	15,933,205.34	151,118,987.33	167,052,192.66	668,208,770.66
5	9,497,483.46	148,489,803.78	157,987,287.24	631,949,148.96
6	7,133,138.91	148,980,018.21	156,113,157.11	624,452,628.46
7	6,071,194.71	144,984,077.00	151,055,271.71	604,221,086.85
8	4,165,713.08	138,104,479.32	142,270,192.41	569,080,769.63
9	4,540,388.18	130,290,244.73	134,830,632.91	539,322,531.63
10	1,698,619.15	101,882,658.24	103,581,277.39	414,325,109.57
Total	188,308,233.61	1,417,473,767.57	1,605,782,001.18	6,423,128,004.72

Fuente: Elaboración propia con ENIGH 2018, utilizando factor de expansión.

Como puede apreciarse el autoconsumo (gasto no monetario) es muy significativo en los primeros deciles de ingreso. Para el primero representa uno de cada tres kilos consumidos y en el segundo uno de cada cinco kilos de maíz.

Conclusiones

La alimentación entre los hogares campesinos de México presenta poca variación en el número de alimentos que la componen, sin embargo la percepción de las entrevistadas respecto de si presentan episodios de hambre prácticamente la respuesta fue siempre negativa.

La producción de autoconsumo aporta no sólo el logro de la seguridad alimentaria en el hogar rural, sino también autonomía para reproducir las condiciones de existencia tradicionales entre las familias campesinas; sin embargo su monto está asociado con condiciones materiales propias del proceso de producción, por lo cual en los hogares campesinos donde se indica que además del trabajo del campesino, quien jefatura el hogar se empleaba el complemento de mano de obra pagada (campesino transicional) el autoconsumo aumentaba significativamente. De ahí la pertinencia de precisar el sentido y alcance del derecho a una alimentación suficiente que esté producida y sea consumida de manera sostenible y equitativa, pues parecería necesario dejar de pensar en campesinos que sólo

utilizan mano de obra no pagada o familiar, toda vez que se está reduciendo el tamaño del hogar, se está envejeciendo la población campesina y eso mina las posibilidades de abastecer mínimamente su alimentación. Pero a la par es menester indicar que ello no implica dejar de producir sus alimentos bajo el sistema de policultivos.

Referencias

- Aboites Gilberto, Héctor Rodríguez y Francisco Martínez 2006. "La alimentación en México" en Ribeiro Manuel y López Eduardo editores Tópicos selectos en Políticas de Bienestar Social. México, Ediciones Gernika-UANL, vol. 1, pp. 291-302, ISBN 970-637-108-7
- Aboites, Gilberto y Gustavo Félix 2010. "Patrones de consumo alimentario. Una visión de género" en Aboites (Coord.) Patrones de consumo alimentario en México. México, Trillas – UAdeC, ISBN-978-607-17-0549-5, pp. 139-174.
- Arroyo Pedro, Alvar Loria, Oscar Méndez, 2004. "Changes in the Household Calorie Supply during the 1994 Economic Crisis in Mexico and Its Implications on the Obesity Epidemic" Nutrition Reviews. Vol. 62, No. 7 July: (II), © 2004 International Life Sciences Institute doi: 10.1301/nr.2004.jul.pp. S163–S168
- Bonanno Alessandro, Douglas Constance, Francisco Martínez, Gilberto Aboites 2010. En Aboites (Coord.) Patrones de consumo alimentario en México. México, Trillas – UAdeC, ISBN-978-607-17-0549-5, pp. 55-72.
- Bourges Rodríguez Héctor 2001. "La alimentación y la nutrición en México" Comercio Exterior. México, octubre, página web <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/31/6/RCE.pdf>
- Bourges Rodríguez Héctor 2004. "Abasto y consumo de alimentos: una perspectiva nutricional" tomado de "El Desarrollo Agrícola y Rural del Tercer Mundo en el Contexto de la Mundialización". María del Carmen del Valle Rivera (coordinadora) Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas 2004 ISBN: 970-722-302-2 Primera edición: marzo del año 2004, descargado el 01/10/2016 de la página web <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/sp/wpcontent/uploads/2015/11/alimentos.pdf>
- Carmagnani, Marcello. (2008). La agricultura familiar en América Latina. Problemas del Desarrollo. Vol. 39, núm. 153, abril-junio, pp.: 11-56. <http://www.ojs.unam.mx/index.php/pde/article/view/7720>

- CASTELLANOS, Z.; H. Guzmán; M. Jiménez; C. Mejía; R. Muñoz; J. Acosta et al., “Hábitos preferenciales de los consumidores de frijol común (*Phaseolus vulgaris* L.) en México”, *Arch. Latin. Nutr.*, 1997, 47(2), pp. 137-163.
- CEPAL, 1982. Economía campesina y agricultura empresarial. México, Siglo XXI
- Charles Leija Humberto Armando 2010. El gasto en el consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar. El caso de México, 1992-2008 Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 11 de octubre.
- Charles Leija, Humberto Armando, 2010. El gasto en el consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar. El caso de México, 1992-2008 Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 11 de octubre del 2010. DIRECTOR
- Chayanov A- V. 1974. La organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Chayanov, A.V., 1987. La Teoría de la Economía Campesina. Cuadernos de Pasado y Presente, México.
- Colegio de México (COLMEX) 2003. Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM). El Colegio de México y Rural Economies of the Americas and Pacific Rim (REAP) de la Universidad de California en Davis, página web Consultada el día 20 de agosto de 2008 http://precesam.colmex.mx/ENHRUM/PAG%20PRIN_ENHRUM_.htm
- Colegio de México (COLMEX) 2008. Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM). El Colegio de México y Rural Economies of the Americas and Pacific Rim (REAP) de la Universidad de California en Davis.
- Colegio de México (COLMEX) 2011. Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM). El Colegio de México y Rural Economies of the Americas and Pacific Rim (REAP) de la Universidad de California en Davis.

- Consejo Nacional de Población 2012. Índice Absoluto de marginación 2000-2010. México, Primera edición: enero de 2012, ISBN: 978-607-427-128-7, página web http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/2010/documentoprincipal/Capitulo01.pdf
- Consejo Nacional de Población 2013. “Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación”. México, <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01-04Capitulo.pdf>
- Cortés Fernando y Rosa María Rubalcaba 1991. Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento. México, El Colegio de México, jornadas 120, ISBN 968-12-0481-6
- Corvera Morales Beatriz 2016. “AUTOCONSUMO ALIMENTARIO EN EL SECTOR RURAL DE MEXICO” Tesis de licenciatura en Ingeniero Agrónomo en Desarrollo Rural Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, 15 junio, distinguida con mención honorífica, dirigida por el Dr. Gilberto Aboites.
- Cruz Huerta Elvia e Íñigo Verdalet Guzmán 2007. “Tortillas de maíz: una tradición muy nutritiva” La Ciencia y el Hombre. Septiembre-diciembre 2017, revista de divulgación científica de la Universidad Veracruzana, vol. XX, número 3,, página web <https://www.uv.mx/cienciahombre/revistae/vol20num3/articulos/tradicion/index.html> descargada el 23/10/2018
- Juana Delgadillo Briones 2016. “Discriminación Salarial por Género en México a nivel de sectores económicos y regiones, 2000 – 2010”. Tesis de Doctorado en Economía Regional del CISE, 10 de agosto DIRECTOR. Dr. Gilberto Aboites, CODIRECTOR: Dra. Nora Garro.
- Brown, Cynthia J., Jose A. Pagan, and Eduardo Rodriguez-Oreggia. "Occupational Attainment and Gender Earnings Differentials in Mexico." *Industrial and Labor Relations Review* 53, no. 1 (1999): 123-35.
- Pagan, Jose A., and Susana M. Sanchez. "Gender Differences in Labor Market Decisions: Evidence from Rural Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 48, no. 3 (2000): 619-37.

- Dirven, Martine, Rafael Echeverri, Cristina Sabalain, David Candia Baeza, Sergio Faiguenbaum, Adrián G. Rodríguez, and Carolina Peña. "Hacia Una Nueva Definición De "Rural" Con Fines Estadísticos En América Latina," In, (2011-05).
- Díaz Alejandro 2015. "Algunas notas sobre las encuestas nacionales de ingreso-gasto de los hogares (ENIGH)" Revista Nexos. julio 20, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7204>
- DIF 2005. Diagnóstico de la familia mexicana. Encuesta nacional de dinámica familiar. México, DIF-IIS de la UNAM
- Duana Ávila Danae 2004. Patrones de consumo alimentario en México de 1992 al 2002. El caso del maíz, trigo y frijol. Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 3 de septiembre del 2004. DIRECTOR
- Fernando Cortés 2003. "El ingreso y la desigualdad en su distribución en México" Papeles de Población, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo, número 35, ISSN 1405-7425, pp. 137-153
- Gálvez Amanda y Gabriela Salinas, 2015. "EL PAPEL DEL FRIJOL EN LA SALUD NUTRIMENTAL DE LA POBLACIÓN MEXICANA" RDU Revista Digital Universitaria. UNAM, 1 de febrero de 2015, Vol. 16, Núm. 2, ISSN 1607 – 6079, página web <http://www.revista.unam.mx/vol.16/num2/art12/art12.pdf>
- Garza Zamora Teresa de Jesús 2014. "Patrones de gasto de los hogares en México. El impacto de la pobreza y la informalidad laboral, 2012" Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 25 de agosto.
- Garza, M. L. C., & Reyes, D. D. J. (2011). Percepción de las madres de niños con obesidad sobre los hábitos alimenticios y sus responsabilidades en la alimentación de los hijos. RESPYN Revista de Salud Pública y Nutrición, 12(1). Página web <http://www.medigraphic.com/pdfs/revsal-pubnut/spn-2011/spn111c.pdf>
- Gerónimo Antonio Víctor Manuel 2008. Patrones de consumo alimentario en los hogares del estado de Veracruz 1994-2005. Tesis de licenciatura en Economía Agrícola y Agronegocios Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro 7 de mayo.

- Gerónimo Antonio Víctor Manuel 2010. "Patrones de gasto en alimentos y bebidas en los hogares. El caso de Veracruz, 1994 y 2006" Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 5 de noviembre.
- Glaser, Barney G & Strauss, Anselm L., 1967. *The Discovery of Grounded Theory*// Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1998) *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2nd edition). Sage Publications: London.
- Gómez E. Sergio 2002. ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. Hoja web <http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/pesquiss/nueva-rur.html>, pp. 1-25
- Gonzalo Rodríguez Gigena (1983). "Sistemas productivos y polarización social en el agro mexicano: Introducción y síntesis" en *Economía Mexicana*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., serie temática Sector Agropecuario, pp. 9-24
- INEGI 2008a. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2006. Base de datos. México, INEGI, versión CD
- INEGI 2008b. Glosario ENIGH 2006. México, INEGI, hoja web <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=EHNIGH2006&c=11432&s=est> consultada el 14 de agosto
- INEGI 2008c. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2006. Descripción de la base de datos. México, INEGI, pp. 18, hoja web <http://www.inegi.gob.mx>
- INEGI 2008d. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2006. Síntesis metodológica. México, INEGI, hoja web <http://www.inegi.gob.mx>
- INEGI 2015. Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2014. México, INEGI, ISBN: 978-607-739-734-2, Formato: Electrónico, página web <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825072728> descargada el 11/07/2017.
- Infoservi 2014. "Análisis de los mercados de consumo y de la conducta del comprador. Página web http://infoservi.com/infoservi/pdf/Analisis_De_Los_Mercados.pdf

- King Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba 1996. El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, página web <http://metodos-avanzados sociales.uba.ar/files/2014/03/KING-EL-DISEO-DE-LA-INVESTIGACION-CAPS-1-Y-6.pdf>
- Ligia Rodríguez-Castillo, Xinia E. Fernández-Rojas 2003. “Los frijoles (*Phaseolus Vulgaris*): Su aporte a la dieta del costarricense” *Acta Médica Costarricense On-line* versión ISSN 0001-6012, vol.45 n.3 San José Sep. página web http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-60022003000300007#A1
- López Lorenzo, Aboites Gilberto, Gustavo Félix, David Castro, Rolando Ramírez, Martha Elena Fuentes, Juana Delgadillo 2017. Estudio de seguimiento físico y operativo del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA 2017. Buenavista, Saltillo, México, DICONSA, diciembre, pp. 1-225. Coordinador de Investigadores: Dr. Aboites
- López Lorenzo, Aboites Gilberto, Gustavo Félix, Martha Elena Fuentes, Juana Delgadillo 2018. “Estudio de medición de los efectos y contribución del Programa de Abasto Rural (PAR) en la seguridad alimentaria 2017-2018”. Informe final, Buenavista, Saltillo, México, DICONSA, diciembre 19, pp. 1-197. Coordinador de Investigadores: Dr. Aboites
- Maki-Díaz Griselda, Cecilia B. Peña-Valdivia, Rodolfo García-Nava, M. Lourdes Arévalo-Galarza, Guillermo Calderón-Zavala, Socorro Anaya-Rosales, 2015. “CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y QUÍMICAS DE NOPAL VERDURA (*Opuntia ficus-indica*) PARA EXPORTACIÓN Y CONSUMO NACIONAL” *Agrociencia* 49: 31-51. 2015.
- Martínez Francisco, Alejandra B. Trejo, Alessandro Bonanno, Douglas Constance 2010. “Globalización y reestructuración económica: El caso de la industria avícola de México” en Aboites (Coord.) *Patrones de consumo alimentario en México*. México, Trillas – UAdeC, ISBN-978-607-17-0549-5, pp. 95-120

- Joshipura, Hu, Manson, Stampfer, Rimm, Speizer, Colditz, Ascherio, Rosner, Spiegelman, Willett (2001). "The effect of fruit and vegetable intake on risk for coronary heart disease" *Ann Intern Med.* 2001 Jun 19;134(12):1106-1114.
- naturasant.net 2018. Valores nutricionales del maíz. Página web <https://www.naturasan.net/valor-nutricional-maiz/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (FAO-SAGARPA) 2008. Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. México, FAO-SAGARPA, proyecto de Evaluación y Análisis de Políticas (UTF/MEX/089/MEX), página web http://smye.info/cuestionario_final/diagnostico/menu_f.php#
- Otero, Gerardo y Pechlaner, Gabriela 2002. La Dieta Neoliberal globalización y biotecnología agrícola en las Américas. Capítulo 3 La dieta estadounidense y la dependencia alimentaria en América Latina. México:
- Peña Albeldaño Beatriz Guadalupe 2016. "Patrones de gasto en alimentos verdes de las clases sociales en México 2014". Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 10 de agosto
- Reyes Sergio, Rodolfo Stavenhagen, Salomón Eckstein y Juan Ballesteros 1974. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. México, FCE
- RODRÍGUEZ-LICEA, G.; J. García-Salazar; S. Rebollar-Rebollar & A. Cruz-Contreras, 2010. "Preferencias del consumidor de frijol (*Phaseolus vulgaris* L.) en México: factores y características que influyen en la decisión de compra diferenciada por tipo y variedad", *Paradigma económico*, 2010, 2(1), pp. 121-145.
- Rueda Barrientos Sandra 2012. "Patrones de consumo alimentario de las familias en pobreza alimentaria, Jalisco 1996 y 2008" Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 7 de septiembre del 2012.
- Rodríguez G., Gonzalo (1983). "Campesinos, productores transicionales y empresarios en la crisis agrícola (conducta productiva diferencial en siete de los principales cultivos)". *Economía Mexicana*, Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico, Serie temática Sector Agropecuario, núm. 1.

- Rodríguez, Gonzalo y Mario Ortiz (1983). "Expansión ganadera y crisis agrícola: el papel del consumo y la rentabilidad". *Economía Mexicana*, CIDE, núm.5.
- Rodríguez, Gonzalo (1979). "El comportamiento de los precios agropecuarios". *Economía Mexicana*, CIDE, núm. 1.
- Rodríguez, Gonzalo (1980). "Tendencias de la producción agropecuaria en las dos últimas décadas". *Economía Mexicana*, CIDE, núm. 2.
- Salcedo Salomón, Ana Paula De La O y Lya Guzmán 2014. "El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe" Salomón Salcedo y Lya Guzmán (Editores), *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago, Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura E-ISBN 978-92-5-308364-0 (PDF), http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMalletta.pdf
- Salomón Alfredo 2005. "Horizonte sectorial. La industria alimentaria" *Revista de Comercio Exterior*. México, Secretaria de Relaciones Exteriores, vol. 55, núm. 3, marzo, pp. 242-252
- Schejtman, Alexander (2008) Alcances sobre la Agricultura Familiar en América Latina Documento de Trabajo N° 21 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=231
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) 1977. *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto en los Hogares*, México.
- Solís Velázquez Martha Patricia 2006. Cambios en los lugares de compra y en los patrones de consumo de los alimentos en los hogares de Nuevo León, 2004. Tesis de Maestría en Economía Regional del CISE, 29 de septiembre.
- Soto Baquero Fernando, Marcos Rodríguez Fazzone, César Falconi 2007. *Editores Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Resumen ejecutivo, Santiago de Chile, FAO, ISBN 978-92-5-305780-1 <http://www.fao.org/3/a-a1244s.pdf>

- Sunkel Guillermo 2006. "El papel de la familia en la protección social en América Latina" Serie políticas sociales número 120, CEPAL. Santiago de Chile, abril de División de Desarrollo Social, ISBN: 92-1-322906-2
- Székely Miguel 2005. Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004. México, Serie Documento de Investigación núm. 24, SEDESOL, Julio, pp. 29, ISBN: 968-838-614-6, hoja web www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/2as_Docu24.pdf
- The Logical Framework Approach, <http://www.ausaid.gov.au/ausguide/pdf/ausguideline3.3.pdf>; <http://www.gdrc.org/ngo/logical-fa.pdf>; Logical Framework Analysis, <http://www.gdrc.org/ngo/logical-fa.pdf>; Beyond Logframe: Critique, Variations and Alternatives: <http://www.fasid.or.jp/shuppan/hokokusho/pdf/h21-3.pdf>
- Torrado Susana 1981. "Estrategias familiares de vida en América latina: La familia como unidad de investigación censal (segunda parte)" Notas de Población. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). año IX, núm. 27 San José, Costa Rica, diciembre, ISSS 0303-1829
- Torres Felipe 2010. "La nueva transición del patrón alimentario en México" en Aboites (Coord.) Patrones de consumo alimentario en México. México, Trillas – UAdeC, ISBN-978-607-17-0549-5, pp. 73-94.
- Unikel Luis (El Colegio de México). 1970. Dinámica de la Población de México. Capítulo V. México, Colmex.
- Unikel Luis 1968. "Ensayo sobre una nueva clasificación de población rural y urbana en México" en Demografía y Economía. México, núm. 4
- United Nations 2018. Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas, through the Resolution no. A/C.3/73/L.30, web page <https://undocs.org/en/A/C.3/73/L.30>

- Vaz, Teresa de Noronha, Peter Nijkamp and Jean –Louis Rastoin 2009. Traditional Food Production and Rural Sustainable Development. ASHGATE, ISBN 978-0-7546-7462-7, web page https://books.google.com.mx/books?id=o3N7_b0IdIoC&pg=PA157&lpg=PA157&dq=self+consumption+food&source=bl&ots=akncadyp-8&sig=yFoHpy387_uD0ggBCMozt5dHx3o&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwir8sSekO7UAh-VlwYMKHZKAAGs4ChDoAQhKMAU#v=onepage&q=self%20consumption%20food&f=false
- Warman Arturo, 2009. La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. FAO, <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t09.htm>)
- Whetten Nathan L. 1953. “México rural” en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, vol. 2.
- Wolf Eric R. 1971. Los campesinos. Editorial Labor, Nueva colección labor. Página web http://resistir.info/livros/eric_wolf_los_campesinos.pdf
- Yanagisako Sylvia Junko 1979. “Family and household: the analisis of domestic groups” Annual Review of Antropology. Vol. 8, October, pages 161-205

LAS OBSERVACIONES DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ, COLOMBIA Y BRASIL EN LA APROBACIÓN DE LA DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Karen G. Añaños*

Universidad de Granada

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la posición de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre este instrumento internacional propio, que protege los derechos de la población indígena, históricamente excluidos y constantemente vulnerados.

Hasta el último momento, se intentó negociar, en el seno de la OEA, que la Declaración se promulgara, sin ningún tipo de observaciones, pero no ha sido posible, ya que Estados Unidos, Canadá, Colombia y Brasil pusieron sus notas de interpretación sobre diferentes artículos de la Declaración. Estas notas están vinculadas, principalmente, a temas de libre determinación, consulta y consentimiento, a los derechos colectivos y a los recursos naturales, tierras y territorios.

En este contexto, se plantean algunas reflexiones finales, que puedan servir de base para la discusión y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la región iberoamericana.

Palabras clave

Pueblos Indígenas; Declaración Americana; Estados Unidos; Canadá; Colombia; Brasil.

*Doctora en Derecho por la Universidad de Granada (España). Premio Extraordinario de Doctorado. Profesora del Departamento de Derecho Constitucional e Investigadora del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada. Dirección postal: Plaza de la Universidad 1, s/n. CP. 18001, Granada. E-Mail: karengananos@ugr.es

THE OBSERVATIONS OF THE UNITED STATES, CANADA, COLOMBIA AND BRAZIL IN THE ADOPTION OF THE AMERICAN DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the American Declaration on the Rights of indigenous Peoples; and the position of the member states of the Organization of American States (OAS) on this own international instrument, that protects the rights of the indigenous population, historically excluded and constantly violated.

Until the last moment, an attempt was made to negotiate, within the OAS, that the Declaration be promulgated, without any comments, but it has not been possible, since the United States, Canada, Colombia and Brazil have put their notes of interpretation on different articles of the Declaration. These notes relate mainly to of self-determination, consultation and consent, collective rights and natural resources, lands and territories.

In this context, some final reflections are put forward that could serve as a basis for discussion and recognition of the rights of indigenous peoples in the Ibero-American region.

Keywords

Indigenous People; American Declaration; United States; Canada; Colombia; Brazil.

INTRODUCCIÓN

En el continente americano, la aportación del sistema interamericano de derechos humanos ha sido y es fundamental, en cuanto a la defensa de los pueblos indígenas, mediante sus dos órganos principales, a saber: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

El antecedente de la Comisión Interamericana, se remonta a la década de los setenta, reflejado en el *caso del Pueblo Aché* contra *Paraguay* (1977). Por su parte, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana tiene lugar a principios de la década pasada, con el *caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingnits Nicaragua* (2001). Asimismo, más recientemente, la Comisión Interamericana crea la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de reforzar su labor.

En 1989, mediante un mandato de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), se solicita a la Comisión Interamericana la preparación de un instrumento jurídico, con relación a los pueblos indígenas (AG/RES.1022-XIX-O/89).

Ulteriormente, en 1997, la Comisión Interamericana presenta, ante el Consejo Permanente de la OEA, el documento denominado “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (OEA/Ser.G.CP/doc.2878/97, del 21 de marzo de 1997). Así, en 1999, se inicia el seguimiento del “Proyecto de Declaración”, en el seno de un Grupo de Trabajo, por medio de mandatos de la Asamblea General, que fueron renovados, anualmente.

En este marco, a favor de la protección de los pueblos indígenas, en 2009, en la OEA, el Departamento de Derecho Internacional, a través del “Programa de Acción sobre los Pueblos Indígenas en las Américas”, ha contribuido notablemente en la promoción y participación de los pueblos indígenas en los diferentes procesos nacionales e internacionales.

En mayo de 2016, durante la Decimoctava Reunión de Negociaciones para la Búsqueda de consensos, realizada en Washington, D.C., el Grupo de Trabajo terminó la elaboración del documento, que se eleva a la Asamblea General, por el Consejo Permanente de la OEA.

Finalmente, tras veintisiete años de trabajo conjunto de la OEA, la Asamblea General, reunida en Santo Domingo, República Dominicana, el 14 y 15 de junio de 2016, en su XLVI Período Ordinario de Sesiones, adopta la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, Declaración Americana de la OEA). Se cuenta con la participación de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la sociedad civil y representantes de la población indígena. De esta manera, se considera finalizado un proceso, que se gestó, en Washington DC, en 1989 (Añaños y Hernández, 2019: 252; Toro, 2013: 27-43; Toro, 2008: 351-374; OEA, 2009).

1. Una aproximación a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La naturaleza jurídica de la Declaración Americana de la OEA, se circunscribe dentro de los actos declaratorios. El Comité Jurídico Interamericano (CJI), en su informe sobre el Proyecto de Declaración Americana, adoptado en 1998, recoge que: *“Si bien en estricto derecho las declaraciones, como resoluciones que son, no tienen efecto obligatorio respecto de los Estados miembros, pueden generar efectos jurídicos obligatorios por dos vías diferentes.*

Así, primero, cuando constituyen un reconocimiento de derechos o hechos preexistentes, serán empleados por el Juez internacional, a fin de constatar esos derechos o situaciones, o también para interpretar los tratados u otros actos que obligan a los Estados. Y, segundo, cuando la conducta de los Estados se ciña a las normas contempladas en la declaración, estas conductas pueden convertirse en costumbre internacional. En consecuencia, la declaración puede servir de prueba de la *Opinio Juris*, lo que quiere decir que los Estados actúan con la certidumbre que cumplen una norma jurídica obligatoria.

Ahora bien, por un lado, sobre la estructura de la Declaración Americana de la OEA, cabe señalar que cuenta con un Preámbulo y cuarenta y uno (41) artículos, establecidos en seis secciones. El Preámbulo reconoce, entre otros, la importancia de la presencia de los pueblos indígenas y su gran contribución al desarrollo, la pluralidad y la diversidad cultural de las sociedades del continente americano.

En ese sentido, los pueblos indígenas poseen derechos propios, por lo que surge la necesidad de protegerlos y respetar su identidad cultural, frente a las injusticias históricas que han sufrido, que les han impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad, con sus propias necesidades e intereses.

En consecuencia, la Declaración Americana de la OEA reconoce la urgente necesidad de respetar y promover los derechos a sus tierras, territorios y recursos. Pero también contempla el respeto de los “conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas, contribuyendo al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente”.

Asimismo, el Preámbulo aboga por los avances conseguidos, en el ámbito internacional, en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, destacando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 2003; OIT, 2009); y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007²⁶¹. De este modo, se pretende eliminar todas las formas de discriminación que puedan afectar a los pueblos indígenas, de las cuales son responsables los Estados. Discriminación y marginación, que vienen sufriendo los pueblos indígenas, desde la época colonial, hasta nuestros días (Preámbulo de la Declaración Americana de la OEA).

Según el Banco de Datos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, en América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL de Naciones Unidas, estima que, en el último censo de 2010, vivían en la región alrededor de cuarenta y cinco millones de indígenas. Y, en 2018, existían alrededor de 522 pueblos indígenas, que se localizan, desde una óptica geográfica, desde la Patagonia (Argentina), hasta México, es decir, ocupan la parte sur, centro y norte de América.

Además, en relación a la parte sustantiva de la Declaración Americana de la OEA, se contemplan seis secciones. La primera está referida al ámbito de aplicación y los alcances. Específicamente, los Estados deben “reconocer y respetar el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas, quienes forman parte integral de sus sociedades”. También, se les reconoce el derecho a la libre determinación (Artículos I - IV) (Leger, 2002).

La segunda sección recoge los derechos humanos y los derechos colectivos que les corresponden, por su propia naturaleza. Unos derechos colectivos que son “indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos” (Artículo VI). Igualmente, se incorporan derechos como la igualdad de género,

²⁶¹ Aprobada por la Asamblea General, el 13 de septiembre de 2007, con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Desde su aprobación, los países de Australia, Nueva Zelanda, Canadá, los Estados Unidos de Norte América, Colombia y Samoa, han revertido su decisión y se han adherido a la Declaración.

derecho a pertenecer a uno a varios pueblos indígenas, a su personalidad jurídica, el rechazo a la asimilación, la protección contra el genocidio y las garantías contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (Artículos V - XII).

La tercera sección aborda la identidad e integridad cultural, su patrimonio cultural, el derecho que tienen a “preservar, usar, desarrollar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus propias historias, lenguas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de conocimientos, escritura y literatura; y a designar y mantener sus propios nombres para sus comunidades, individuos y lugares”.

También, se incorporan disposiciones sobre la educación, espiritualidad indígena, familia, salud y protección del medio ambiente sano. Entendido como ese derecho a vivir en “armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable. Condiciones esenciales para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo” (Artículos XIII – XIX).

La sección cuarta versa sobre los derechos organizativos y políticos de los pueblos indígenas, como son los derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento, y a ejercerlos, sin interferencias, de acuerdo a su cosmovisión. Se reconoce el derecho a su autonomía y promueve la participación en la vida nacional, en los asuntos que afecten sus derechos, además de promover y desarrollar sus instituciones, en función de sus prácticas (Artículos XX - XXIV).

La sección quinta desarrolla los derechos sociales, económicos y de propiedad, respecto al derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual, cultural y material con sus tierras, territorios y recursos. Se destaca del derecho de los Pueblos indígenas a permanecer en aislamiento voluntario o en contacto inicial, según sus culturas. Del mismo modo, se contemplan sus derechos laborales, la protección del patrimonio cultural y de la propiedad intelectual, derecho al desarrollo, derecho a la paz, a la seguridad y a la protección (Artículos XXV - XXX).

Por su parte, la sección sexta, relativa a las provisiones generales, abarca el pleno goce de los derechos y libertades civiles, políticas, económicas, sociales y culturales. Análogamente, incorpora el acceso a los recursos efectivos e idóneos como los judiciales, en caso de violación de los mismos, a los mecanismos y procedimientos de solución de controversias y la interpretación de la Declaración Americana de la OEA (Artículos XXXI - XLI).

Una de las características que se puede resaltar de la Declaración Americana de la OEA, es, precisamente, que toma como punto de referencia a la Declaración

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto queda reflejado en la similitud que hay en sus diferentes disposiciones.

2. Notas de Declaración e Interpretación a la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Las Notas de declaración e interpretación de la Declaración Americana de la OEA están vinculadas a los temas de libre determinación, consulta y consentimiento (Anaya, 2004; ONU, 2008; CIDH, 2009); los derechos colectivos y los recursos naturales, tierras y territorios.

En este sentido, diferentes delegaciones, como es el caso de Estados Unidos, Canadá, Brasil y Colombia, presentaron algunas declaraciones y notas al final del texto de la Declaración (durante la Décimo novena Reunión de Negociaciones, del 16 al 19 de mayo de 2016), que deberán ser tomadas en cuenta en dichos países, al momento de implementar la Declaración (Consejo Permanente, 2016).

2.1. Estados Unidos de América

Estados Unidos (EEUU), mediante su delegación, presentó al Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, su nota de declaración, el 17 de mayo de 2016.

Estados Unidos señala, por un lado, que la Declaración Americana de Pueblos Indígenas no tiene carácter vinculante en sí, y tampoco constituye una declaración de obligaciones para los Estados miembros de la OEA, en virtud de un tratado o el derecho internacional consuetudinario. En esta línea, ha expresado de forma constante sus objeciones al texto de la Declaración.

Por otro lado, reitera su compromiso para atender los problemas que conciernen a los pueblos indígenas en el Hemisferio, como el “combate a la discriminación social de que son objeto, el incremento de su participación en los procesos políticos nacionales, la falta de infraestructura y las malas condiciones de vida imperantes en sus comunidades, el combate a la violencia contra las mujeres y niñas indígenas. Además, aquel país aborda la promoción de la repatriación de restos ancestrales y objetos ceremoniales, así como la colaboración, en áreas relativas a los derechos territoriales y gobierno autónomo, entre otros” (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1; OEA, 2016: Nota de pie de página 1).

Adicionalmente, Estados Unidos insta a la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el compromiso adquirido en la Conferencia Mundial, sobre los Pueblos Indígenas, de 2014. Instrumentos que son consecuencia de la agenda de los Estados, los pueblos indígenas, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Finalmente, Estados Unidos “reitera su solidaridad con los pueblos indígenas, que han manifestado sus inquietudes con respecto a su falta de participación plena y efectiva en estas negociaciones” (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1; OEA, 2016: Nota de pie de página 1).

En este contexto, queda visibilizado que Estados Unidos se decanta por la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU, como instrumento jurídico internacional vinculante para todos los países que se hayan adherido. Se trata de una naturaleza jurídica, que objeta a la Declaración Americana de Pueblos Indígenas de la OEA, situación a la que ha dado respuesta el Comité Jurídico Interamericano.

En relación a los Estados Unidos y sus tribus indígenas, cabe señalar que la población indígena está conformado por dos grupos: en primer lugar, el Indio Americano (siglas en inglés AI) y el Nativo de Alaska (siglas en inglés AN). Los AI pertenecen a las tribus de los EEUU continentales; y los AN son tribus indígenas y pueblos de Alaska, originarios de Alaska. Y, en segundo lugar, el nativo americano, que son todas las personas nativas que residen en Estados Unidos (NCAI, 2019:9).

Estas poblaciones tienen el status de *Tribal Nations*, que se caracteriza por tener territorio, población y un limitado autogobierno. Respecto a los Estados Federales, tienen un régimen distinto, porque no son autónomos. Se configuran como poblaciones indígenas que dependen del Departamento del Interior de los Estados Unidos, con jurisdicción en todo el territorio americano, a través de la Agencia *Bureau of Indian Affairs – BIA*, creada en 1824; y hay tribus indígenas que se circunscriben a los Estados donde residen los indígenas.

Hasta mayo de 2019, Estados Unidos ha reconocido 573 naciones indias federales (denominadas tribus, naciones, comunidades, pueblos nativos). En particular, 229 de estas naciones diferentes, tanto a nivel étnico, cultural y lingüístico, se ubican en Alaska, y el resto de tribus se encuentran en los 35 Estados (NCAI, 2019:9).

Por último, señalar que las tierras de las reservas indígenas americanas, 56 millones de acres, aproximadamente (22 millones de hectáreas), están en fideicomiso

por los Estados Unidos, que se encarga de gestionar y administrar. Así, las aldeas nativas de Alaska controlan 44 millones de acres (17 millones de hectáreas), como tierras simples. Por ende, el total de tierras de las reservas indígenas americanas y los pueblos nativos de Alaska, alcanzarían a los 100 millones de acres (40 millones de hectáreas). Este hecho convertiría a los pueblos indios en el cuarto estado más grande de los Estados Unidos (NCAI, 2019:8).

2.2. Canadá

Canadá, a través de su delegación, presentó al Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, su nota de Declaración, el 17 de mayo de 2016.

Canadá se compromete a renovar su relación con sus pueblos indígenas, de manera que su trabajo pasa por implementar la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU. Para ello, el Ministro de Asuntos Indígenas y del Norte de Canadá, señaló que: “no nos proponemos otra cosa que no sea la adopción e implementación de la Declaración de conformidad con la Constitución de Canadá” (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1).

En este marco, Canadá manifiesta la intención de trabajar en el futuro los temas indígenas del continente americano con la OEA, si bien, por el momento, su labor principal se vincula a la Declaración de Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

En consecuencia, Canadá no toma ninguna postura ni a favor, ni en contra de la Declaración de Pueblos Indígenas de la OEA, aduciendo que: “En virtud de que Canadá no ha participado de manera sustancial en los últimos años en las negociaciones de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por ahora, no está en capacidad de adoptar una posición sobre el texto propuesto de esta declaración” (OEA, 2016: Nota de pie de página 2).

El argumento planteando es que deben realizar consultas a fondo en su territorio, en especial, con sus pueblos indígenas, ya que: “algunas organizaciones indígenas canadienses han expresado su preocupación, por el papel de los pueblos indígenas en el proceso de negociación para la Declaración Americana” (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1).

Finalmente, indicar que la situación de Canadá, respecto a las reservas indígenas, es similar a la de Estados Unidos. Sin embargo, en cuanto a su régimen jurídico, Canadá tiene un régimen distinto al resto de países. En concreto, sus primeras

reservas indígenas se estructuran como una especie de **estado soberano independiente del territorio del Canadá. Es el caso de los *Kahnawake***, una reserva de indios **Mohawk, muy distinta a los *Attawapiskat***, nativos de los primeros americanos, junto con las más de 550 comunidades indígenas, que habitan en Canadá.

2.3. Colombia

Colombia, mediante su delegación, presentó el 19 de mayo de 2016, al Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, sus notas de reservas e interpretaciones al Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este país destaca el gran avance que implica la aprobación de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la participación activa de los representantes indígenas en el proceso de negociación.

El Estado colombiano, en sintonía con la delegación de Estados Unidos, sobre la naturaleza jurídica de la Declaración y su carácter no vinculante, arguye que algunos artículos de la Declaración contradicen el derecho nacional colombiano. Por ello, el gobierno se aparta del consenso y plantea tres notas de reserva en relación con los artículos XXII.2 (Derecho y jurisdicción indígena), XXIX.5 (Derecho al desarrollo) y XXX.5 (Derecho a la Paz, a la seguridad y a la protección) de la Declaración de la OEA²⁶². Por la importancia del tema, se aborda con más detalle este último artículo.

Derecho a la paz, a la seguridad y a la protección

La Declaración Americana de la OEA, bajo el título “Derecho a la paz, a la seguridad y a la protección” (Art. XXX), consagra que todos los pueblos indígenas tienen el derecho a la paz y a la seguridad, cuyo sujeto de protección de derecho son los pueblos indígenas. Esto, a diferencia de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de pueblos indígenas, que contempla que el sujeto de protección son las personas indígenas.

En este contexto, los pueblos indígenas tienen derecho a protección y seguridad, tanto en situaciones de conflicto armado interno o nacional (por ejemplo, el caso

²⁶²Si bien es cierto, estos tres artículos se inspiran en los artículos 19, 30 y 32 de la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU, Colombia se abstuvo de votar por la incompatibilidad de su derecho interno.

de las FARC en Colombia), como a nivel internacional. Este ámbito es regulado por el derecho internacional humanitario, que vela por la protección de los derechos de las personas en tiempos de guerra.

Para ello, la Declaración Americana de la OEA incluye referencias a convenciones de derecho internacional humanitario, adoptada en el seno de las Naciones Unidas. Se pueden citar el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, y el Protocolo II de 1977, sobre la protección de las víctimas de los conflictos armados, sin carácter internacional.

Ahora bien, en caso de conflictos armados, los Estados deben tomarán medidas adecuadas para proteger los derechos humanos, instituciones, tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas y sus comunidades. Los Estados son los principales responsables de la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, por lo que deben cumplir las obligaciones que asumen en los acuerdos, que hayan firmado y ratificado. Por todo ello, los Estados deben cumplir y garantizar la protección a los miembros más vulnerables del grupo, como son los menores y las mujeres.

En consecuencia, no se deben reclutar a los niños, niñas y adolescentes indígenas en las fuerzas armadas de un país, bajo ninguna circunstancia. También, los Estados tienen la obligación de tomar medidas de reparación efectiva y proporcionar los recursos necesarios, de manera conjunta con los pueblos indígenas afectados, por los perjuicios o daños ocasionados por un conflicto armado.

Asimismo, los Estados deben adoptar medidas especiales y efectivas, con el objeto de garantizar que las mujeres, niños y niñas indígenas vivan libres de toda forma de violencia, especialmente sexual, y garantizar el derecho de acceso a la justicia, la protección y reparación efectiva de los daños causados a las víctimas. Este artículo de la Declaración se opone a las actividades militares en tierras y territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente. En cambio, en la Declaración de la ONU (2007), se impone “consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados (...), antes de utilizar sus tierras y territorios para actividades militares”.

En cambio, la posición de Colombia es que, en su Constitución Política, la Fuerza Pública tiene la obligación de estar en cualquier sitio del territorio con el propósito de garantizar: “a todos los habitantes la protección y respeto de su vida, honra y bienes, tanto individuales como colectivos”. Este hecho requiere asegurar los territorios indígenas, a fin de proteger sus derechos y su integridad.

De hecho, Colombia ha dado instrucciones a la Fuerza Pública de cumplir con su obligación de protección de los pueblos indígenas. Por ello, la Declaración de Pueblos Indígenas de la OEA es contraria a los “principios de Necesidad y Eficacia de la Fuerza Pública, impidiendo el cumplimiento de su misión institucional, lo que hace que resulte inaceptable para Colombia” (OEA, 2016: Nota a pie 5).

Colombia se aparta del consenso, en cuanto a los artículos XXII.2 (derecho y jurisdicción indígena), XXIX.5 (derecho al desarrollo) y XXX.5 (Derecho a la paz, la seguridad y la protección), que reiteran su posición, en contra de los artículos 19, 30 y 32a de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por lo tanto, en la actualidad, el país mantiene su posición de objetar los tres artículos, es decir: se reserva el derecho de hacer una revisión integral del texto, y de hacer notas explicativas en otros artículos en caso de considerar lo pertinente” (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1).

Paralelamente, Colombia, además de las notas de reserva, plantea tres notas de interpretación a la Declaración de la OEA, en relación con el derecho a pertenecer a pueblos indígenas; derecho a la identidad e integridad cultural; la espiritualidad indígena; derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento; y el derecho a la identidad e integridad cultural.

Nota de interpretación 1. Derecho a pertenecer a pueblos indígenas (Art. VIII).

A este respecto, Colombia esgrime que “el derecho a pertenecer a uno o varios pueblos indígenas, se regirá por la Autonomía de cada pueblo indígena”, en relación al Art. 8.2 de la Convención 169 de la OIT²⁶³. El establecer la pertenencia de un individuo a un pueblo indígena, se deberá realizar tomando en cuenta cada caso conforme a los patrones culturales, que son los que definen las relaciones de parentesco, autoridad y adscripción étnica.

Por ejemplo, tenemos los casos de pertenencia a diferentes etnias, que se define según las tradiciones en contacto (matrilineales, patrilineales o la mezcla entre ellos). Asimismo, se debe tomar en cuenta la jurisdicción donde vive, el contexto

²⁶³Art. 8.2 OIT: “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”.

socio geográfico donde se desenvuelve y desarrolla sus actividades cotidianas, culturales y políticas (OEA, 2016: Anexo 1).

Nota de interpretación 2. Derecho a la identidad e integridad cultural (Art. XIII.2); Espiritualidad indígena (Art. XVI.3); (Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento (Art. XX.2) y el Art. XXXI.1

Respecto a los lugares y objetos sagrados que hacen referencia los diferentes artículos de la nota 2, Colombia manifiesta que: no existe “una definición internacional aceptada y que ningún instrumento internacional de pueblos indígenas hacen referencia a este término; por ende, esta temática se va regir por el derecho nacional y los avances que está consiguiendo (OEA, 2016: Anexo 1).

Nota de interpretación 3. Derecho a la identidad e integridad cultural (XIII.2)

Sobre esta disposición, Colombia declara que el derecho de los pueblos indígenas a promover y desarrollar tanto sus sistemas y medios de comunicación, estará sujeto al cumplimiento con los requisitos y procedimientos establecidos, según el derecho colombiano en vigor (OEA, 2016: Anexo 1).

2.4. Brasil

Brasil, a través de su delegación, presentó el 19 de mayo de 2016. al Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, su nota de Declaración al Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este país muestra su gratitud a las delegaciones participantes en la elaboración de la Declaración Americana, en el sentido que constituye un avance importante para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, así como a los representantes de los pueblos indígenas, por su participación y contribución en sus derechos.

En suma, Brasil se suma al consenso en la aprobación de la Declaración, no obstante, se reserva el derecho de hacer una revisión integral del texto y de presentar eventuales notas explicativas (Consejo Permanente, 2016: Anexo 1).

REFLEXIONES FINALES

Primero: La Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas constituye el primer instrumento del sistema interamericano de derechos humanos, que se manifiesta sobre estos pueblos, de manera específica. La Declaración prevé una serie de disposiciones para la promoción y protección de los derechos de las personas, que se consideren indígenas, y que sean identificadas como tales, entre sus partes. Este hecho supone un gran avance en el desarrollo de la temática de los pueblos indígenas, así como la jurisprudencial interamericana, en este ámbito.

Segundo: La protección de los derechos de los pueblos indígenas, independientemente que tengan un régimen diferente en su organización política, social, territorial, económica, jurídica, etc., no debe conllevar una justificación para no brindar de una mayor protección a nivel internacional a las poblaciones indígenas y sus habitantes. Esta consideración se encuentra al margen de cualquier argumento que justifique una injerencia en la soberanía estatal.

Tercero: Los Estados miembros de la OEA aprobaron, por consenso, el texto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Brasil han manifestado sus reservas, en relación a la naturaleza jurídica de la Declaración. Estos países alegan que algunos artículos contravienen su derecho interno, una disconformidad reflejada en las diferentes notas declaratorias o interpretativas, que visibiliza la postura estatal y sus intereses en las tierras, territorios y recursos naturales de las poblaciones indígenas.

Cuarto: Los Estados Unidos y Canadá, respecto a la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, cabe subrayar que el primer país cuestiona la naturaleza jurídica de la Declaración, que no es vinculante, ni obligatoria. En ese sentido, invoca que ya existe una Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, que debería implementarse por todos los Estados que la adoptaron. No obstante, Estados Unidos insiste en su compromiso con la problemática indígena. Por su parte, Canadá no ha adoptado ninguna posición definida y se inclina por la necesidad de realizar consultas a sus pueblos indígenas.

Los Estados Unidos y Canadá cuentan con Reservas Indígenas, que tienen un régimen jurídico especial y diferente, que dista del resto de Pueblos indígenas y tribales del continente americano. En EEUU, las Reservas Indígenas forman parte de su territorio y tienen el régimen de Naciones tribales. En cambio en Canadá,

poseen una organización como de **Estado soberano independiente del territorio de Canadá.**

Quinto: Colombia, al igual que los Estados Unidos, menciona que la Declaración Americana de Pueblos Indígenas no es una norma jurídicamente vinculante, y tampoco constituye prueba alguna de la conformación de disposiciones de naturaleza convencional o consuetudinaria vinculantes. En esa línea, este país encuentra que algunos artículos de la Declaración contradicen el orden jurídico colombiano vigente y, en consecuencia, plantea reservas y notas de interpretación. Y, Brasil, se suma al consenso de la aprobación de la Declaración Americana de la OEA, sin embargo, se reserva el derecho de hacer una revisión integral de la Declaración.

Sexto: La Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos indígenas, se configura como una contribución pionera e invaluable para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales de los Estados miembros de la OEA. La Declaración en su anexo contempla la postura de los Estados Unidos, Canadá, Colombia y Brasil, a través de Notas de declaración e interpretación, como objeciones o aclaraciones al texto o algunos artículos de la Declaración. Un escenario más idóneo requiere que la OEA siga trabajando con los representantes de estos países, a fin de llegar a consensos, con el propósito de que la Declaración sea implementada y acatada, en conjunto.

Sin embargo, en la actualidad, el panorama no es muy alentador. Se vislumbran grandes desafíos de cara a la implementación de políticas públicas en los países en sintonía con la Declaración, con la existencia, incluso, de retrocesos legislativos, respecto a sus objetivos, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esta línea, La Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Antonia Urrejola, interpela a los Estados “a adoptar e implementarlas políticas públicas reforzadas para el reconocimiento, fortalecimiento, protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas” (CIDH, 2019). Estas medidas son necesarias para saldar una deuda histórica con estos pueblos. De este modo, se debe consolidar un mínimo de garantía y respeto por los derechos colectivos, culturales, de identidad y las libertades con estas poblaciones tan vulnerables. Además, sus conocimientos y tradiciones indígenas constituyen un invaluable activo para toda la humanidad, en aspectos tan trascendentales como la lucha contra el cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- Añaños, K. y Hernández, B. (2019). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otra lectura, desde el Buen Vivir, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 12, Núm. 1, Editorial Universidad de Granada, pp. 251-264.
- Anaya, J. (2004). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, 2ª Edición, New York, Oxford U. Press.
- CIDH (2019). Comunicado de prensa 198/19 (09 de agosto de 2019). CIDH conmemora el Día Internacional de los Pueblos Indígenas
En: <https://mailchi.mp/dist/cidh-conmemora-el-da-internacional-de-los-pueblos-indgenas?e=aa904e5e08>
- CIDH (2009). Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, [Doc.OEA/Ser.L/V/II.Doc.56/09, 30 diciembre 2009]. En: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>
- CIDH (1977). *Caso del Pueblo Aché* (Paraguay), Resolución del 27 de mayo de 1977. En: <http://www.cidh.org/annualrep/74sp/Paraguay.htm>
- CJI (1998). Comité Jurídico Interamericano, Observaciones y recomendaciones a la Proyecto de Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas[(CP/doc.2878/97 corr.1)], documento RECI-DIN/INF.1/99 del 4 de mayo de 1998.
- Consejo Permanente de la Organización de Los Estados Americanos (2016). Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Documento con siglas: (OEA/Ser.K/XVI) (GT/DADIN/doc.334/08 rev.12, de 24 de mayo de 2016). Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. *Decimonovena reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos* (Washington, D.C. – del 17 al 19 de mayo de 2016).
- Corte IDH (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Se-riec_79_esp.pdf

- Leger, M. (2002). El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, ¿Amenaza o ventaja?, *Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas*.
- National Congress of American Indians – NCAI (2019). *Tribal Nations and the United States: An Introduction*, NCAI. En: http://www.ncai.org/tribalnations/introduction/Tribal_Nations_and_the_United_States_An_Introduction-web-.pdf
- OEA (2016). Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: <http://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- OEA (2009). Manual para la participación de la sociedad civil en la Organización de los Estados Americanos y en las cumbres de las Américas, Departamento de Asuntos Internacionales, Secretaría de Relaciones Externas, OEA, Washington, D.C.
- OIT (2009). Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169) Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.
- OIT (2003). Convention on indigenous and tribal peoples, 1989 (No. 169). A manual. Geneva, International Labour Office. En: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_345_engl.pdf
- OIT (1989). Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
- ONU (2007). Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- ONU (2008). UNDG. Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas, New York. En: http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf
- OIT (1989). Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

- Toro, L. (2013). La Participación de los Pueblos Indígenas en la OEA. En: OEA, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano. Principios Básicos*, Washington, D.C., Departamento de Derecho Internacional de la OEA.
- Toro, L. (2008). El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos Indígenas: el proceso de negociación. En XXXIV Curso de Derecho Internacional, Vol. 27, Washington D.C., Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

BLOQUE III
CUESTIONES TRANSVERSALES

LA VISIBILIZACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS POLÍTICAS AGROALIMENTARIAS A TRAVÉS DEL PROCESO DE CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Dra. Vera Cruz Montoto Vázquez

Estudios sobre Desarrollo

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

La vinculación entre mujeres y Soberanía Alimentaria contrasta con la percepción de un sector agroalimentario masculinizado. A través de un análisis documental acotado entre los años 1996 y 2008 la presente ponencia recorre citas internacionales en las que el movimiento social agrario La Vía Campesina (LVC) -y sus organizaciones aliadas- han trabajado en la construcción semántica de este concepto, a fin de distinguir las claves que han permitido dotar de una impronta feminista esta reivindicación campesina. Complementariamente, destacamos la conexión existente entre la cronología del proceso de autoorganización de las mujeres en el interior de LVC y la transversalización de la perspectiva de género en el derecho a la Soberanía Alimentaria.

Palabras clave

Soberanía Alimentaria, Feminismos, Conceptualización, Movimientos Sociales, Políticas Agroalimentarias

Introducción

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) las mujeres producen aproximadamente el 70% de los alimentos a nivel mundial (FAO, 2012). Sin embargo, la agricultura es a menudo percibida como un ámbito masculinizado, en gran parte debido al peso de discursos que abogan por la agroindustrialización y ensalzan la tecnologización agraria desde una óptica heteronormativa.

Existe a día de hoy, sin embargo, un amplio consenso en ámbitos sociales y académicos al destacar el papel de las mujeres campesinas en la consecución de la Soberanía Alimentaria (SA). Ello contrasta, por lo tanto, con la percepción general de la agricultura como una actividad masculinizada.

Acotando como periodo de estudio 1996-2008 -horquilla temporal comprendida entre la realización de la II y la V Conferencia internacional de La Vía Campesina-, la presente ponencia explora los primeros estadios del proceso de conceptualización de la SA por parte de este movimiento social agrario, a fin de apuntar los aportes y estrategias que han ido impulsando la adopción de la perspectiva de género en la que puede ser considerada como su reivindicación marco: la Soberanía Alimentaria.

Avanzando diacrónicamente a través de un análisis documental aplicado a La Vía Campesina Internacional -agente que en mayor medida ha asumido la responsabilidad del desarrollo conceptual de la SA-, recopilaremos claves de la evolución del proceso de conceptualización de la SA en aquellos aspectos relacionados con la visibilización de los aportes de las mujeres campesinas en particular y los derechos de las mujeres en general. Abordaremos también específicamente el rol que las mujeres de La Vía Campesina han adquirido su puesta en marcha y desarrollo.

Las distintas estrategias y significados de la SA han sido abordados por múltiples organizaciones en numerosos encuentros desde su lanzamiento en el año 1996. A través de esta ponencia nos detendremos en una espina dorsal conformada por espacios de debate de especial relevancia para LVC, citas que permitieron el trabajo conjunto de un amplio número de personas, avanzar en el desarrollo semántico de esta reivindicación, y en las que se realizaron aportes específicos que han ido enriqueciendo y consolidando la conexión entre mujeres y SA.

1. El derecho a la Soberanía Alimentaria: una bandera de lucha más allá de las políticas agroalimentarias

La Vía Campesina se autodefine como un movimiento internacional de organizaciones de mujeres rurales, campesinos, campesinas, pequeños agricultores y agricultoras, trabajadores y trabajadoras del campo y pueblos indígenas, de todas las regiones del mundo. Constituida en el año 1993, según los datos hechos públicos durante su última conferencia internacional celebrada en Derio (Euskal Herria) en el año 2017, actualmente está integrada por 182 organizaciones de 81 países, representando a más de 200 millones de personas de todo el mundo.

Soberanía Alimentaria es un concepto acuñado por esta coordinadora agraria global, cuyo significado ha ido enriqueciéndose con el paso del tiempo. Esta capacidad de expansión semántica ha sido a un mismo tiempo causa y efecto de una excepcional capacidad por parte de LVC para dinamizar la concentración de sinergias de trabajo por parte de miles de organizaciones, movimientos sociales e incluso Gobiernos e instituciones internacionales.

Al respecto de la capacidad aglutinante del derecho a la Soberanía Alimentaria como marco reivindicativo, así como de lo estratégico de esta cualidad en el ámbito de las reivindicaciones sociales, cabe recuperar la reflexión realizada por la actual Secretaria Operativa Internacional (SOI) de LVC, la campesina zimbabuense Elisabeth Mpofu, durante un diálogo crítico sobre Soberanía Alimentaria organizado por la Universidad de Yale en septiembre del año 2013:

No estamos tratando de crear la definición perfecta, para un diccionario o para un libro de historia. Estamos tratando de construir un movimiento para cambiar el sistema alimentario y el mundo. Para construir un movimiento poderoso, necesitas agregar más aliados. Y al agregar más aliados, tienes más voces. Más contribuciones. Más temas a tener en cuenta. Así que tu concepto crece, evoluciona, se amplía. La Soberanía Alimentaria para La Vía Campesina, sí, es una visión del sistema alimentario por la que estamos luchando, pero, sobre todo, es una bandera de lucha en continua evolución (E. Mpofu, 2014).

A fin de acotar su significado, tomaremos como referencia para el presente análisis la amplia definición acordada en el I Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria (FISA) “Nyéléni”, celebrado en el año 2007 en Selingué (Mali). En este texto podemos apreciar el derecho a la SA como un concepto multidimensional, que trasciende las políticas agroalimentarias en sentido estricto.

La Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos

que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones. Nos ofrece una estrategia para resistir y dismantlar el comercio libre y corporativo y el régimen alimentario actual, y para encauzar los sistemas alimentarios, agrícolas, pastoriles y de pesca para que pasen a estar gestionados por los productores y productoras locales. La Soberanía Alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, y otorga el poder al campesinado y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. La Soberanía Alimentaria promueve el comercio transparente, que garantice ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (FISA, 2007).

La Soberanía Alimentaria, además, iría más allá de ser una propuesta de articulación económica basada en la justicia social, medioambiental y de género, constituyendo una propuesta que, a través de los aportes específicos de las mujeres, hace referencia a un principio, a una "ética de vida". Así lo ha valorado en reiteradas ocasiones la chilena Francisca Rodríguez, dirigente de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI):

La Soberanía Alimentaria es más bien un principio, una ética de vida, una manera de ver el mundo y construirlo sobre bases de justicia e igualdad. Para las mujeres campesinas este concepto es consubstancial a su propia existencia y definición social, pues su universo ha sido históricamente construido, en gran parte, en torno al proceso creativo de la producción alimentaria (Francisca Rodríguez; VV. AA, 2009).

La Soberanía Alimentaria tiene que ver sobre todo con nosotras, porque nos identificamos más con la tierra. Está muy bien asumida desde el punto de vista de acción de las mujeres. Le hemos puesto corazón a la Soberanía Alimentaria, que no es un concepto sino un principio; le hemos inyectado vida y energía, la hemos hecho posible desde la cultura, desde los valores del mundo campesino e indígena, desde su espiritualidad. Nadie podría negar que las mujeres somos una pieza clave fundamental en la lucha de resistencia por la Soberanía Alimentaria, en la lucha por la reforma agraria, en la defensa de la biodiversidad, por la recuperación de nuestras semillas (Francisca Rodríguez; EHNE, 2009).

Desde el ámbito académico, y más concretamente desde los análisis aplicados a los movimientos sociales en el marco de la cooperación al desarrollo desde una

perspectiva crítica, el principio de la Soberanía Alimentaria ha sido tomado también como ejemplo práctico de la ampliación de los marcos de lo pensable y lo posible en una lógica política de conflicto realizada por un movimiento social emancipador²⁶⁴, en este caso campesino, hasta alcanzar a convertirse en sujeto político estratégico en la construcción de alternativas emancipadoras a las crisis de viabilidad que presenta el modelo de sociedad capitalista, patriarcal y colonial (Martínez y Casado, 2013).

El derecho a la Soberanía Alimentaria se revela así como "un principio de carácter político que cuestiona al sistema capitalista en todas sus expresiones y busca la transformación de la sociedad" (Francisca Rodríguez; EHNE, 2009), de tal modo que abarca más allá de lo relacionado con el derecho a producir alimentos, aludiendo a "derechos que involucran la vida misma" (Francisca Rodríguez; EHNE, 2009).

2. II Conferencia Internacional de LVC y Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO (1996)

El concepto de Soberanía Alimentaria fue presentado públicamente por La Vía campesina durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996. En este evento participaron más de 10.000 personas y contó con representantes políticos de 185 países.

No obstante, su primera definición se localiza unos meses antes, durante la II Conferencia Internacional de LVC celebrada en Tlaxcala (México) del 18 al 21 de abril, una cita a la que acudieron representantes de 69 organizaciones de 37 países (LVC, 1996).

En el marco de este encuentro tuvieron lugar seis mesas de trabajo, una de ellas específicamente centrada en este concepto. En ella se concretó la primera definición oficial de SA elaborada por LVC, se consensuaron sus principios básicos y se concretaron las primeras propuestas para su consecución.

²⁶⁴ Desde la perspectiva de estudio de la denominada cooperación crítica, el carácter emancipador de los movimientos sociales se refleja en su consideración de sujetos de acción política con capacidad para emerger de conflictos sociales, evidenciando a su vez "los conflictos sociales que se derivan de las relaciones de poder que inferiorizan, subordinan y excluyen" (Martínez *et al.*, 2012).

Paralelamente, el segundo encuentro internacional de LVC resultó especialmente relevante para este movimiento social al marcar el inicio de la articulación de medidas por parte de sus integrantes para garantizar la introducción de una perspectiva de género que no relegase en la práctica los derechos de las mujeres a un segundo plano, como había pasado anteriormente en otros ámbitos de acción social.

La puesta en marcha de esta estrategia al tiempo que el movimiento en su conjunto trabajaba en la conceptualización de la Soberanía Alimentaria como propuesta marco de sus reivindicaciones, marcaría desde un primer momento una conexión diferenciada entre mujeres y Soberanía Alimentaria.

El 19 de abril, segundo día de esta II Conferencia, las mujeres convocaron una reunión específicamente centrada en analizar el rol de las campesinas en este movimiento social agrario de construcción todavía incipiente y, entre otras cuestiones, acordaron distribuirse para garantizar su participación en todas las mesas de trabajo de Tlaxcala (LVC, 1996b).

Apenas dos años antes, durante la I Asamblea de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) -integrante de LVC-, celebrada en Lima (Perú) en el año 1994, las campesinas americanas habían detectado que su participación en exclusiva en la comisión de trabajo "Mujer, Juventud y Niñez Campesina" había conllevado el ausentarse de las nueve comisiones de trabajo restantes, por lo que los documentos finales de las mismas no habían recogido sus perspectivas.

La puesta en marcha de la estrategia de participación en todos los temas discutidos durante la II Conferencia, incluida por lo tanto la mesa de trabajo específica sobre Soberanía Alimentaria, está directamente vinculada con la asunción de una temprana impronta de la perspectiva de género en la delimitación semántica de este concepto.

Como muestra de ello podemos tomar la extensa mención recogida en los 11 primeros principios básicos que LVC consensuó en torno a la idea de Soberanía Alimentaria. En esta alusión podemos distinguir dos partes: "las mujeres juegan un papel central en la Soberanía Alimentaria tanto en el hogar como en la comunidad", cuyo énfasis podríamos afirmar que ha llegado hasta nuestros días; y una segunda en la que se realiza un ejercicio de concreción de derechos: "[las mujeres] tienen derecho a obtener recursos para la producción de alimentos, tierra, crédito, capital, educación y servicios sociales, así como a oportunidades iguales para su desarrollo y el empleo de sus habilidades".

Además, las militantes de LVC decidieron también durante esta II Conferencia Internacional de LVC en Tlaxcala que, "como mujeres", participarían en los eventos previos²⁶⁵ a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO en noviembre de ese mismo año, entre ellos en el "Taller de mujeres rurales sobre seguridad alimentaria".

Pero antes de reunirse en Roma, las campesinas de LVC trabajaron una vez más sobre las líneas conceptuales definidas en Tlaxcala. Del 6 al 8 de agosto de 1996, mujeres representantes de las regiones de Europa, Norteamérica y América Central se reunieron de nuevo, esta vez en San Salvador (El Salvador), en la primera convocatoria de la Comisión Internacional de Mujeres (CIM), órgano cuya constitución había sido aprobada durante la II Asamblea de Tlaxcala, junto con la incorporación de la primera mujer al Comité de Coordinación Internacional (CCI) de LVC, la canadiense Nettie Wiebe, de la National Farmers Union (NFU).

Durante este encuentro en San Salvador la Comisión Internacional de Mujeres de LVC aportó aspectos que configurarían rasgos esenciales del significado de Soberanía Alimentaria, tales como su directa relación con la salud o su identificación con el "derecho" de las campesinas y campesinos a producir "nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio" (Desmarais, 2003).

Las líneas básicas aprobadas en Tlaxcala, junto con las aportaciones desprendidas de la primera reunión de la Comisión de Mujeres y las realizadas por las ocho lideresas de LVC que participaron en el "Taller de mujeres rurales sobre seguridad alimentaria" —celebrado en Roma tres días antes de la realización de la cumbre de la FAO—, situaron algunas de las principales claves del documento *Soberanía Alimentaria: Un futuro sin hambre. Declaración de 1996* (LVC, 1996a), la primera posición oficial sobre la SA. Como cabría esperar, este texto realizó varias alusiones específicas a la relación entre mujeres y SA:

Las mujeres juegan un papel central en la Soberanía Alimentaria del hogar y de la comunidad; por lo tanto tienen el derecho de acceder a los recursos para la producción de alimentos, tierra, crédito, capital, tecnología, educación y servicios sociales, y una oportunidad igual para desarrollar y utilizar sus habilidades (LVC, 1996a).

²⁶⁵ Paralelamente a la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, del 11 al 16 de noviembre de 1996 tuvo lugar en Roma el Foro de ONG. A él asistieron 1.300 representantes de ONG de 80 países. En este encuentro fue elaborada una declaración que se presentó en la Cumbre oficial el 17 de noviembre de 1996.

Demandamos una auténtica Reforma Agraria que garantice a los sin tierra y familias campesinas -especialmente a las mujeres- la tenencia y el control de la tierra que trabajan y la devolución de los territorios a los pueblos indígenas. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación basada en género, religión, raza, clase social o ideología; la tierra pertenece a quienes la trabajan (LVC, 1996a).

Las familias campesinas, especialmente las mujeres, deben tener acceso a la tierra productiva, crédito, tecnología, mercados y servicios de extensión (LVC, 1996a).

La Vía Campesina, y de modo destacado sus delegadas en la Cumbre, llegaron por lo tanto a la cita con la FAO y el Foro de ONG/OSC con una propuesta consolidada -y con perspectiva de género- en torno al derecho a la Soberanía Alimentaria.

Sin embargo, el debate oficial de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 tenía como objetivo asentar la noción de Seguridad Alimentaria, reafirmando como “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de no pasar hambre” (FAO, 1996).

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria, documento final de la Cumbre de la FAO, recogió hasta una treintena de referencias al respecto de la necesidad de garantizar la participación plena de las mujeres en el marco de la Seguridad Alimentaria.

Pese a ello, las organizaciones campesinas, y en especial las mujeres presentes en el Foro paralelo a la Cumbre, fueron críticas en relación a los términos utilizados en la discusión de los gobiernos que, “en consonancia con la hegemonía del neoliberalismo y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la década de 1990, construían una definición de Seguridad Alimentaria estrechamente vinculada a la liberalización del comercio de alimentos” (ALBA, FE-DAEPS, 2016).

En definitiva, al contrario de lo postulado por LVC y sus organizaciones aliadas, la perspectiva de la cumbre de la FAO implicaba considerar los alimentos como mercancías, en lugar de entender la alimentación como un derecho humano.

3. III Conferencia Internacional de LVC (Bangalore, 2000)

En el año 2000 La Vía Campesina celebró su III Conferencia Internacional en Bangalore (India). En el marco de este encuentro, al que asistieron más de 100 delegados y delegadas de 40 países, fue acordada la paridad en la Comisión de Coordinación Internacional (CCI) de LVC.

Durante el mismo tuvo lugar también la I Asamblea de Mujeres de LVC, la Constitución formal de la Comisión Internacional de Mujeres (CIM) de LVC y la aprobación de la primera "posición de género" por parte de este movimiento social agrario.

Siguiendo la estrategia apuntada en el año 1996 en Tlaxcala, la asamblea de mujeres tuvo lugar de modo previo a la propia conferencia, lo cual permitió no sólo trabajar desde la perspectiva de las mujeres los temas que serían discutidos durante este encuentro, sino también debatir estrategias para conseguir una asunción efectiva de estos enfoques por parte de sus organizaciones locales y de LVC en su conjunto.

Las militantes de LVC expresaron sus análisis y propuestas a través de un posicionamiento final titulado "Género" (LVC, 2000). Este documento, que incide específicamente en que "los temas de género" deben ser integrados en el desarrollo del derecho a la Soberanía Alimentaria, sería finalmente adoptado por la totalidad de La Vía Campesina como su primera posición de género.

4. Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP). Foro de ONG y OSC para la Soberanía Alimentaria (Roma, 2002)

Durante el año 2000 tendría lugar también la formación del Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP), en el que LVC participa junto a las organizaciones con las que en el año 1996 convocó el Foro sobre Soberanía Alimentaria paralelo a la Cumbre de Mundial de la Alimentación de la FAO.

El CIP se constituye como una plataforma de personas productoras de alimentos a pequeña escala -a día de hoy agrupa más de 300 millones-, organizaciones de trabajadores/as rurales y movimientos sociales. Con sede en Roma, la principal función del CIP es actuar como enlace entre las organizaciones de la sociedad civil que impulsan el derecho a la Soberanía Alimentaria y las agencias de Naciones Unidas implicadas en cuestiones agrícolas y alimentarias.

En el año 2002, paralelamente a la "Cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después" convocada por la FAO de nuevo en Roma²⁶⁶, el CIP organizó el Foro de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Soberanía Alimentaria. Acudieron alrededor de 1.600 personas, representantes de 700 organizaciones de 92 países (FAO, 2002).

Este encuentro -que contó con la participación del por aquel entonces Director General de la FAO, Jacques Diouf, a través de un discurso en su sesión inaugural-, puso de manifiesto la existencia de un consenso cada vez mayor en la identificación de la Soberanía Alimentaria como posible marco de trabajo para alcanzar el objetivo de proporcionar una alimentación saludable y acabar con las cifras de desnutrición y malnutrición.

Aprovechando esta nueva oportunidad para fijar la relación entre mujeres y SA, la Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, titulada "Soberanía Alimentaria: un derecho para todos", instó a reforzar el trabajo de las organizaciones sociales en general y de mujeres en particular como vía para alcanzar esta reivindicación, afirmando: "Lucharemos por un acceso equitativo de las mujeres a los recursos de producción y por el fin de las estructuras patriarcales en la agricultura y por los aspectos socioeconómicos y culturales de la alimentación" (CIP, 2002).

En el año 2003 la FAO se comprometió a trabajar con el CIP como representante de la sociedad civil en el seguimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación, acordando además un programa de trabajo conjunto que recogía ámbitos prioritarios del Programa de Acción del CIP.

Algunas de las personas que han representado al CIP en el trabajo conjunto realizado con la FAO son campesinas que han destacado por impulsar desde su inicio el proceso de autoorganización de las mujeres en LVC, como Juana Ferrer,

²⁶⁶ Este evento transcurrió del 8 al 13 de junio de 2002 y contó con la participación de delegaciones procedentes de 179 países. En esta cumbre la comunidad internacional reafirmó su compromiso con el objetivo de reducir a la mitad en el año 2015 el número de personas que en ese momento padecían hambre. Este objetivo está todavía a día de hoy lejos de ser alcanzado. Según datos de la FAO 852 millones de personas en el mundo padecieron subnutrición en el periodo 2000-2002 (FAO, 2004). En el año 2015, esta situación seguía afectando a 795 millones (FAO, FIDA y PMA, 2015). Esta cifra no sólo no se ha reducido, sino que se ha venido incrementando: los datos de 2019 alertan de la existencia de 830 millones de personas desnutridas (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019). De hecho, a año 2019 podemos vaticinar que son mínimas -por no decir nulas- las posibilidades de erradicar el hambre en el año 2030, meta suscrita en el año 2015 dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas (CONAMUCA) de República Dominicana o la chilena Francisca Rodríguez, de la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI).

5. IV Conferencia Internacional de LVC (Itaici, 2004)

Del 14 al 19 de junio del 2004 La Vía Campesina celebró su IV Conferencia Internacional en Itaici, cerca de São Paulo (Brasil). Acudieron 488 participantes de más de 70 países en representación de 115 organizaciones agrarias y 80 organizaciones "amigas" (LVC, 2004b).

Soberanía Alimentaria, junto con reforma agraria y oposición a la modificación genética de las semillas, fueron sus principales líneas de trabajo. Cumpliendo con la paridad organizacional acordada en la III Conferencia Internacional de Bangalore en el año 2000, los discursos de apertura de este evento corrieron a cargo de Egidio Brunetto, del Movimento dos Trabalhadores sem Terra de Brasil (MST) y Francisca Rodríguez, dirigente de la Asociación de Mujeres Indígenas y Rurales de Chile (ANAMURI), quien apeló precisamente a que desde este encuentro se lanzase al mundo el reto de lograr la Soberanía Alimentaria (LVC, 2004c).

Durante la conferencia de Itaici tuvo lugar la I Asamblea Internacional de Jóvenes de la Vía Campesina y la II Asamblea Internacional de Mujeres, en la que participaron 123 personas en representación de 82 organizaciones de 43 países.

Manteniendo la atención específica por parte de las mujeres de LVC en el desarrollo reivindicativo de la Soberanía Alimentaria, la Declaración Final de la II Asamblea de Mujeres destacó dos ideas en este sentido. La primera en una clave de análisis que podríamos identificar como próxima al ecofeminismo:

Enfatizamos en nuestro derecho a preservar la vida en el campo, contrario a lo que imponen las transnacionales, cuya procura de rentabilidad agudiza la pobreza, el empleo precario y el desempleo rural, que generan el despoblamiento del campo y las migraciones; e impone una cultura alimenticia dependiente del mercado, que atenta no solo contra la Soberanía Alimentaria sino también contra la propia vida del planeta (LVC, 2004).

Y una segunda para enfatizar específicamente el compromiso de las mujeres en la lucha por la Soberanía Alimentaria:

Las mujeres del campo, como protagonistas en la construcción de otro mundo posible, nos proponemos defender, fortalecer y ampliar nuestras organizaciones y movimientos, continuar luchando contra el modelo neoliberal; contra el libre comercio; por la Soberanía Alimentaria; por la tierra y territorio, por reformas agrarias integrales; por la defensa de nuestras semillas como patrimonio de los

pueblos; por la soberanía económica de las mujeres y la igualdad de género, y por la soberanía de nuestros pueblos (LVC, 2004a).

6. I Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria "Nyéléni" (2007)

Entre el 23 y el 27 de febrero el año 2007 tuvo lugar el Primer Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria "Nyéléni", celebrado en Sélingué (Mali). La Vía Campesina, Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), Coordination Nationale des Organisations Paysannes de Mali (CNOP, integrada en LVC), Marcha Mundial de las Mujeres (MMM), Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF), Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP), Comité de planificación internacional para la Soberanía Alimentaria (IPC), Red para la Soberanía Alimentaria y Friends of the Earth International (FOI) fueron sus organizaciones promotoras.

Este evento consolidó definitivamente el trabajo realizado a lo largo de más de diez años para subrayar la existencia de una vinculación diferenciada entre mujeres y Soberanía Alimentaria, reflejada en el propio nombre elegido para el evento, "Nyéléni", en honor a una legendaria campesina maliense.

Nyéléni (que significa la primera hija) era la única hija de una pareja de campesinos malienses en una época en la que tener un sólo hijo, y más si éste era mujer, era considerado una vergüenza. A pesar de ello, Nyéléni se convirtió en una campesina muy respetada que sostenía a su familia y ayudaba a muchas otras, gracias a su arduo trabajo y su ingenio en la producción y el procesamiento de los alimentos. A ella se le atribuye el desarrollo de un grano local llamado "fonio", el cual en la actualidad, varios siglos más tarde, sigue siendo un cultivo importante para la alimentación. La presencia simbólica de esta figura en el Foro, que recibió su nombre, fue particularmente importante para la gran cantidad de mujeres productoras de alimentos del Foro. Como campesinas, forrajeras, ganaderas, procesadoras y cocineras, las mujeres en África, como en todo el mundo, juegan un papel central que fue reconocido y homenajeado en Nyéléni 2007 (Nyéléni, 2007a).

A fin de impulsar la participación de las mujeres, durante este evento internacional el comité organizador del mismo realizó un esfuerzo consciente por conseguir que hubiese un mismo número de delegadas y delegados (Nyéléni, 2007a).

La Marcha Mundial de las Mujeres (MMM), una de sus organizaciones convocantes y estrecha colaboradora de La Vía Campesina, ocupó un importante espacio durante la realización del Foro, convocando un encuentro²⁶⁷ un día antes de su inicio. Esta reunión proporcionó una vez más la posibilidad de analizar

²⁶⁷ Más información sobre este encuentro, celebrado el 22 de febrero de 2007, en el artículo "Mujeres agriculturas: Gestoras de Soberanía Alimentaria" (León, 2007).

desde una perspectiva feminista los temas que se tratarían en los días siguientes, facilitando la transversalización de la perspectiva de las mujeres:

Decidimos que las mujeres no actuaríamos como un sector separado, con reuniones paralelas al programa oficial, sino que más bien incluiríamos las perspectivas de las mujeres en todo el Foro. Organizamos una asamblea de mujeres un día antes del y nos reunimos en horarios que no coincidieran con el programa del Foro. A pesar del trabajo adicional que significó, esta decisión hizo posible el debate sobre los temas considerados "de mujeres" con campesinas, indígenas, pastoras y otros sectores. [...] La Asamblea de las Mujeres se inauguró con una obra de teatro y con diversos testimonios de las luchas de las mujeres en Malí. Nos dividimos en grupos para analizar los temas tratados en el Foro desde una perspectiva feminista. De estos debates surgieron dos temas: el acceso de las mujeres a la tierra y la reivindicación de los conocimientos de las mujeres acerca de la producción y la preparación de los alimentos. Con ello, establecíamos la autonomía de las mujeres como condición indispensable para la Soberanía Alimentaria. (LVC, 2007a)

De este encuentro internacional emanaron una declaración final y una declaración específica realizada por las mujeres participantes. Ambos textos destacaron una vez más la conexión existente entre el empoderamiento de las mujeres y la consecución de la Soberanía Alimentaria.

El hecho mismo de que de este evento resultase una declaración que recoge concretamente los análisis y reivindicaciones de las mujeres en el marco de la Soberanía Alimentaria refleja la consolidación de una línea de trabajo desarrollada con constancia desde el año 1996.

La *Declaración final del Foro Mundial de la Soberanía Alimentaria*, por su parte, enfatizó también el rol de las mujeres al recordar que la "herencia" del campesinado resultaba "fundamental para el futuro de la humanidad", resaltando particularmente "el caso de mujeres y pueblos indígenas que son creadores de conocimientos ancestrales sobre alimentos y agricultura, y que son infravaloradas" (Nyéléni, 2007c).

Este documento también especificó que la SA tenía el objetivo de establecer "nuevas relaciones sociales libres de la opresión y desigualdad entre hombres y mujeres, grupos raciales, sociales y de generaciones [...]" (Nyéléni, 2007c) y situó la subyugación patriarcal al mismo nivel que el neoliberalismo, el imperialismo, el neocolonialismo y sus brazos institucionales:

¿En contra de qué luchamos? El imperialismo, el neoliberalismo, el neocolonialismo y el patriarcado, y todo sistema que empobrece la vida, los recursos, los ecosistemas y los agentes que los promueven, como las instituciones financieras internacionales, la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos de libre comercio, las corporaciones multinacionales y los Gobiernos que perjudican a sus pueblos.

[...] La internacionalización y la globalización de los valores paternalistas y patriarcales que marginan las mujeres y las diversas comunidades agrícolas, indígenas, pastoriles y pesqueras en el mundo. (Nyéléni, 2007c)

7. V Conferencia Internacional de LVC (Maputo, 2008)

La V Conferencia Internacional de La Vía Campesina se desarrolló del 16 al 23 de octubre de 2008 en Matola (Maputo, Mozambique). Asistieron más de 600 personas en representación de alrededor de 130 organizaciones campesinas de más de 70 países (LVC, 2008). Su lema fue "Soberanía Alimentaria ya, con la lucha y la unidad de los pueblos", y una de sus iniciativas más relevantes fue el lanzamiento de la campaña mundial "Basta de violencia hacia las mujeres".

Enmarcadas en este encuentro internacional tuvieron lugar la II Asamblea Internacional de Jóvenes y la III Asamblea Internacional de Mujeres. La Declaración final de esta III Asamblea de las mujeres de LVC subrayó "somos mujeres con historias y luchas comunes por la vida, la tierra, los territorios, la Soberanía Alimentaria, la justicia, la dignidad; mujeres que compartimos saberes y experiencias, convencidas que las ideas como las semillas cuando se intercambian crecen y se multiplican" (LVC, 2008b).

Además, desde una perspectiva de análisis muy próximo al de la economía feminista, denunciaron la existencia de una estrecha relación entre los procesos migratorios, particularmente los de las mujeres, y "el empobrecimiento y la violencia social y de género en el campo, así como con desplazamientos de las mujeres hacia los centros de producción empresarial, el tráfico de mujeres para enriquecer el negocio del entretenimiento y las expulsiones de las mujeres de las tierras productivas" (LVC, 2008b), denunciando que "todos estos factores conjuran contra la permanencia y los medios de sustento de las comunidades campesinas y contra la Soberanía Alimentaria" (LVC, 2008b).

Apelando a los dos principales pilares de esta V Conferencia Internacional -la SA y el lanzamiento de la Campaña global contra la violencia machista-, y subrayando una vez más la conexión entre SA y mujeres, la Declaración final de la III Asamblea Internacional de Mujeres concluyó con la consigna "Por la vida y la Soberanía Alimentaria, detengamos la violencia hacia las mujeres YA!".

Desde esta conferencia internacional se presentaron también varios documentos, recogidos en la publicación "Documentos Políticos de LVC" (LVC, 2008a). Enfatizando el uso de la Soberanía Alimentaria como herramienta estratégica

para la transformación social, la idea de que ésta implica "nuevas relaciones sociales, libres de opresión y de desigualdades entre hombres y mujeres, grupos raciales, clases sociales y generaciones" fue reiterada a través de varios de ellos.

También fue destacada específicamente la importancia que los pueblos originarios dedican a la Soberanía Alimentaria como base principal de la soberanía nacional, afirmando que la mujer indígena juega un papel absolutamente determinante en este sentido.

De modo más específico, el documento *La Agricultura y las Luchas Campesinas desde las Perspectivas de las Mujeres* (LVC, 2008a) recogió varias alusiones al papel de las mujeres en el marco de la Soberanía Alimentaria. Una de estas menciones relaciona la transversalización de la perspectiva de género en las políticas agrarias y, concretamente, con aquellas desarrolladas en el marco de la SA, con el fortalecimiento de los procesos organizativos de las mujeres: "En las organizaciones campesinas cada vez reconocen [más] el papel fundamental de las mujeres en la agricultura; sin embargo muchas de estas mujeres continúan siendo pobres y vulnerables a la Soberanía Alimentaria y están siendo marginadas" (LVC, 2008a).

8. Conclusiones

Como hemos observado, la evolución de la coordinadora global agraria La Vía Campesina y, de modo específico, la autoorganización de las mujeres a nivel interno para situar sus demandas como mujeres y campesinas, está estrechamente relacionado con la visibilización de las mujeres en la agricultura a través del concepto de Soberanía Alimentaria.

El peso de las mujeres de La Vía Campesina desde el momento en que se configuran las primeras líneas principales de la Soberanía Alimentaria como reivindicación política (1996), así como su estrecho acompañamiento a lo largo del tiempo y la incorporación de nuevos aportes, han dado muestra de ser una estrategia efectiva para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas agroalimentarias globales.

Además, como hemos distinguido, la proyección de la perspectiva de género en la SA se ha visto multiplicada en su difusión a través de la estrategia de alianzas de LVC, así como por la capacidad aglutinadora de luchas diversas que han llevado este concepto a la consideración de ética de vida, formando parte de las principales sinergias que a lo largo de estos años han venido reforzando la consideración de una relación diferenciada entre mujeres y Soberanía Alimentaria.

No obstante, para finalizar este análisis resulta pertinente también hacernos eco de las preocupaciones de las mujeres de LVC en relación al reconocimiento de sus aportes. A lo largo de los años, las militantes de esta coordinadora global agraria han manifestado ser conscientes del riesgo de que la impronta feminista en el derecho a la Soberanía Alimentaria pueda verse diluida.

Frente a ello, reivindican la importancia de mantener activa su vinculación con el proceso de construcción semántica de este concepto, así como la colaboración desde ámbitos académicos, sociales e institucionales para que los esfuerzos realizados a lo largo de las últimas décadas sigan vigentes, a fin de que el relevante rol de las mujeres en la consecución de la Soberanía Alimentaria continúe siendo reconocido sin ambages en todo tipo de contextos.

Referencias Bibliográficas

- ALBA Movimientos; FEDAEPS. (2016). Comunicación para la Soberanía Alimentaria. Herramientas y recursos. São Paulo: ALBA Movimientos.
- Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria. (2002). "Soberanía Alimentaria: un derecho para todos". Roma: CIP.
- Desmarais, A. A. (2003). The Vía Campesina: Peasant Women on the Frontiers of Food Sovereignty. *Canadian Woman Studies. Les cahiers de la femme*, 23 (1), 140-145.
- Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna. (2009). *La Vía Campesina. Las luchas del campesinado en el mundo*. Bilbao: Dirección de Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- FAO. (2002). La Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, confirma el compromiso de reducir el hambre. Roma: FAO.
- FAO. (2004). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004. Roma: FAO.
- FAO. (2012). Informe de la 32ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires: FAO.
- FAO. (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma: FAO
- FAO, FIDA y PMA. (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma: FAO.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma: FAO.
- Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria. (2007). *Declaración de Nyéléni*. Mali: Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria.

- Foro Internacional para la Soberanía Alimentaria (2007a). Informe completo *Nyéléni 2007. Foro para la Soberanía Alimentaria Sélingué, Mali 23-27 de febrero de 2007*. Mali: FISA
- La Vía Campesina. (1996). *Declaración de Tlaxcala* de La Vía Campesina. México: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (1996a). The Right to Produce and Access to Land. Food sovereignty: A future without Hunger. *Declaración de la Soberanía Alimentaria*, 11-17 de noviembre. Roma: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2000). Género. Documento de la III Conferencia Internacional de Vía Campesina. Bangalore: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2004a). *Declaración final de la II Asamblea Internacional de Mujeres de LVC*. Itaici: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2004b). *Declaración final de la IV Conferencia Internacional de La Vía Campesina*. Itaici: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2004c). Se inauguró la IV Conferencia Internacional. La Vía Campesina lanza al mundo el reto de lograr la seguridad alimentaria. Itaici: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2008). Dossier de prensa de la Vª Conferencia Internacional. Maputo: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2008a). Documentos políticos de la V Conferencia Internacional de La Vía Campesina. Maputo: La Vía Campesina.
- La Vía Campesina. (2008b). *Declaración final de la III Asamblea de las Mujeres de La Vía Campesina*. Mali: *La Vía Campesina*.
- Léon, I. (2007). Mujeres agriculturas: gestoras de Soberanía Alimentaria. Mali: ALAI.
- Martínez García, Z.; Casado, B. e Ibarra Güell, P. (2012). Movimientos sociales y procesos emancipadores. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, 57. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- Martínez García, Z. y Casado, B. (2013). Acerca de opresiones, luchas y resistencias: movimientos sociales y procesos emancipadores. *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 60. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

- Mpofu, E. (2014). *Diálogo Crítico sobre Soberanía Alimentaria*. Connecticut: Yale University.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma: FAO.
- VV. AA. (2009). *Las mujeres alimentan al mundo. Soberanía Alimentaria en defensa de la vida y el planeta*. Barcelona: Entrepueblos-Entrepobles-Entrepobos-Herriarte.

LOS TERRITORIOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS EMPRESAS EXTRACTIVAS DE RECURSOS FÓSILES

Dra. Silvia Vilar González²⁶⁸

Profesora de la Universitat Jaume I, España

Profesora de la Universidad Internacional de La Rioja, España

Resumen

Las tierras, territorios y recursos que, de algún modo, han venido utilizando, ocupando o poseyendo los pueblos indígenas de forma tradicional, les resultan de vital importancia, no sólo porque constituyen un medio indispensable para su propia subsistencia, sino también por sus importantes connotaciones culturales, étnicas y místicas, entre otras, que les proporcionan su identidad como pueblo.

En el presente estudio, tras profundizar en los conceptos de pueblos indígenas y de territorios indígenas, observar la incidencia que la actividad de la industria extractiva de recursos fósiles supone en los derechos de los pueblos que nos ocupan, finalizaremos identificando las distintas iniciativas en materia de responsabilidad social corporativa dirigidas específicamente al sector extractivo, que permiten avanzar en la protección y salvaguarda de los derechos de estos colectivos especialmente vulnerables.

Sin embargo, dado el carácter voluntario de las iniciativas que veremos, sigue resultando necesario que la comunidad internacional y los gobiernos de los distintos países, continúen avanzando en la adopción de medidas adecuadas dirigidas a reforzar el reconocimiento y protección jurídica del derecho de estos pueblos a la propiedad y posesión de sus tierras, y a beneficiarse de los recursos que existan en las mismas, respetando sus costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia, con la finalidad, gracias a todo ello, de tratar de reducir las múltiples injusticias históricas a las que estos pueblos se han visto sometidos como consecuencia de la colonización o enajenación de sus territorios.

Palabras clave

Pueblos indígenas; territorio; recursos naturales; derechos humanos; industria extractiva.

²⁶⁸ Miembro del Grupo de Investigación “Centro de Estudios de Derecho y Relaciones Internacionales (CEDRI)”.

1. Definición de pueblos indígenas

Los pueblos indígenas y tribales continúan representando, en la actualidad, una gran diversidad, con más de 5.000 grupos distintos de personas que habitan en torno a 90 países de todas las regiones²⁶⁹.

Estos colectivos hablan una abrumadora mayoría de las aproximadamente 7.000 lenguas del mundo y alcanzan en torno a los 370 millones de personas, lo que representa más del 5% de la población mundial²⁷⁰. Poseen, ocupan y utilizan, además, alrededor del 22% del total territorio planetario²⁷¹. Todo ello, les convierte en importantes sujetos de derecho, tanto desde un punto de vista individual, como en su calidad de pueblos, esto es, en su condición de grupo o colectivo (Gajardo Falcón, 2015, p. 233).

Pese a que “[i]ntuitivamente, todos parecemos saber quiénes son los indígenas y cómo los podríamos definir” (Moro González, R.M., 2007, p. 1), durante las últimas décadas la comunidad internacional ha venido reflexionando y debatiendo ampliamente acerca del significado concreto del término “pueblos indígenas”, no habiéndose logrado alcanzar una definición unánime que identifique dicha cuestión, ni por parte de los distintos órganos del sistema de las Naciones Unidas, ni tampoco por la Organización Internacional del Trabajo, lo que puede conducir a algunos equívocos (Jiménez Bartlett, 2009, p. 20).

La ausencia de definiciones oficiales en este ámbito para conceptos como el de “pueblos” o el de “minorías”, no ha resultado determinante a la hora de continuar avanzando en la promoción, protección y supervisión de los derechos de los mencionados colectivos, como así ha quedado demostrado, por ejemplo, con el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos -que figura plasmado en los respectivos artículos 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros-, o también con la adopción de la Declaración

²⁶⁹ “Día Internacional de los Pueblos Indígenas,

9 de agosto”, recuperado de: <https://www.un.org/es/events/indigenousday/>, última consulta: 30/09/2019.

²⁷⁰ “La riqueza de los pueblos indígenas”, recuperado de: <https://www.un.org/es/events/indigenousday/>, última consulta: 30/09/2019.

²⁷¹ “Pueblos indígenas”, recuperado de: <https://es.unesco.org/indigenous-peoples>, última consulta: 30/09/2019.

sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 18 de diciembre de 1992, o de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 17 de septiembre de 2007, aprobadas ambas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esta clara falta de consenso en los foros internacionales en torno a qué abarca el concepto de “pueblos indígenas”, que continúa existiendo a día de hoy, se debe, en parte, a los múltiples enfoques y criterios de diferenciación que pretenden orientar esta cuestión, que van desde factores raciales, pasando por consideraciones socioculturales, hasta llegar a aspectos económicos, históricos o políticos, entre muchos otros. Sin embargo, también inciden en esta cuestión elementos diversos, como pueden ser los principios orientadores de las actividades indígenas, elaborados en el año 1977 por el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas, en los que estos colectivos afirmaban su derecho a definir quién debe ser considerado persona indígena y quién no, no debiendo permitir, bajo ninguna circunstancia, “que unas definiciones artificiales tales como las contenidas en la Ley sobre Indios del Canadá, Ley sobre Aborígenes de Queensland de 1971 de Australia, etc., nos digan quiénes somos”²⁷².

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha plasmado a nivel nacional, gracias a normas especiales y mediante el reconocimiento constitucional de derechos diferenciados, especialmente en el contexto latinoamericano, que tienen como destinatarios concretos a los pueblos indígenas como tales (Gajardo Falcón, 2015, p. 233), y en el ámbito internacional, donde destacan instrumentos como el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, o la mencionada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, los cuales han sentado las bases para el reconocimiento de sus derechos (Gajardo Falcón, 2015, p. 233).

Continuando con el aspecto relativo a la conceptualización, algunos autores como J. Anaya (2005), consideran que “[l]a designación de grupos diferenciados como indígenas tiene sus orígenes en los patrones de la construcción del imperio europeo y de su asentamiento colonial, que se produjo desde el siglo XVI en ade-

²⁷² Primera Conferencia Circumpolar Inuit, B. Barrow, Alaska, 13 a 17 de junio de 1977 (E/CN.4/Sub.2/476/Add.5), p. 32.

lante” (p. 29), viniendo dicho término referido, con carácter general, “a los descendientes vivos de aquellas personas que habitaban las tierras antes de las invasiones, y que ahora se encuentran dominados por otros” (ídem).

No obstante, J.R. Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, aportó en 1987 una definición práctica mucho más completa de lo que debe considerarse como “comunidades, pueblos y naciones indígenas”. Esta definición va más allá de su vinculación con las tierras, respetando la diversidad de estos colectivos y proporcionando ciertos factores esenciales identificadores de los mismos, al establecer que:

“379. Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales.

380. Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

- a) Ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas;
- b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras;
- c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.);
- d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;
- f) Otros factores pertinentes” (Martínez Cobo, 1987, pp. 30-31).

Afirma por otra parte el mencionado Relator Especial que “[d]esde el punto de vista individual, se entiende por persona indígena toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como indígena (conciencia de grupo) y es reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo)” (Martínez Cobo, 1987, p. 31), lo que preserva su poder soberano y su derecho a decidir, sin injerencias exteriores, quiénes pertenecen a sus comunidades y quiénes no.

2. El derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales. Normativa internacional de protección

El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, reconoce la especial importancia que reviste para dichos pueblos su relación con las tierras que hubieran venido ocupando tradicionalmente, o utilizando de alguna manera.

A dichos efectos establece la necesidad de que los gobiernos adopten las medidas que sean necesarias para reconocerles su derecho de propiedad y posesión, así como para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

El citado Convenio de la OIT también reconoce a estos pueblos indígenas su derecho a utilizar, administrar y conservar los recursos naturales que existan en los mencionados territorios, dado que dichos recursos pueden constituir un medio indispensable para su propia subsistencia. Estos recursos naturales abarcarían a elementos tales como “los minerales, el petróleo y el gas, las cuencas con potencial hidroeléctrico, las áreas de importancia por su biodiversidad y los cursos y fuentes de agua con potencial para los cultivos acuícolas” (Morales Urra et al., 2010, p. 17).

Por su parte, el artículo 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, también reconoce a estos pueblos su derecho “a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido” (art. 26), debiéndoseles asegurar el reconocimiento y protección jurídica sobre dichos elementos, y respetando sus costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia en cualquier caso.

Este derecho a la tierra se configura como un derecho de carácter colectivo, en la medida en que permite asegurar la viabilidad de dichos colectivos indígenas como pueblos, dada la naturaleza de sus sociedades y culturas, sin dejar de reconocer, al mismo tiempo, sus derechos individuales que resultan del derecho internacional de los derechos humanos (Burger, 2014, p. 220).

Pero el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, tenencia y explotación de sus tierras, va más allá de la cobertura de sus necesidades básicas, en la medida en que, tal y como afirma S. Ramírez, junto con otros elementos como la lengua, la espiritualidad o las tradiciones, el componente territorial representa para los pueblos indígenas otro de los elementos centrales constitutivos de su propia

identidad siendo, al mismo tiempo, “uno de los derechos indígenas más recurrentemente vulnerado” (2017, p. 9).

Por lo que respecta al contenido que abarca el concepto de “territorio”, el mismo cubriría tanto el espacio que ocupan o utilizan de distintos modos los pueblos y nacionalidades indígenas, como aquellos otros lugares en los que estos colectivos desarrollan su cultura, leyes, formas de organización y economías propias, incluyendo tanto la superficie de dichas tierras, como su subsuelo (CONAIE, 1994, p. 52).

No obstante, tal y como afirma Berraondo López “la concepción indígena del territorio difiere enormemente de las connotaciones simplemente políticas que se le atribuyen siempre en los ámbitos no indígenas” (2006, p. 487), por lo que no pueden disociarse los diferentes elementos, tanto de carácter material como inmaterial, que conforman el espacio considerado como territorio de los colectivos que nos ocupan.

Es más, tal y como señala el mencionado autor, debería apostarse en el ámbito internacional “por las concepciones del territorio que proponen los pueblos indígenas y asumir los cambios y modificaciones que estas concepciones exigen en las legislaciones nacionales y en las políticas públicas” (Berraondo, 2006, p. 487).

3. El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 169 mencionado, reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas a gozar de una consulta previa en aquellos casos en que la propiedad o derechos sobre los recursos pertenezca al Estado, y los intereses de las poblaciones indígenas pudieran verse perjudicados, en cuyo caso, se les deberá consultar antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación. Asimismo, de la referida disposición se desprende la obligación de los Estados “no solo de consultar, sino también de obtener un consentimiento libre del informado” (Salmón, 2010, p. 53).

Por lo que respecta a los requisitos que deberán concurrir en la participación de las comunidades indígenas para la toma de decisiones en relación con sus tierras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos los ha desarrollado jurisprudencialmente de forma amplia, incluyendo el aspecto relativo a la necesidad de “reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos o comunidades indígenas” (Salmón, 2010, p. 53).

En dicho sentido, tal y como ha establecido la Corte Interamericana, entre otras, en la sentencia del caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*²⁷³, corresponderá al Estado un deber de prevención que deberá reforzarse en aquellas situaciones en que se encuentre en posición especial de garante, por ejemplo, si nos encontramos ante comunidades indígenas desplazadas por haber sido víctimas del despojo de sus tierras.

No obstante, el deber de prevención y el carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no son ilimitados, ni tampoco resultarán responsables automáticamente ante cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción, aunque el acto o hecho de que se trate tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos, “pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía”, conforme así resulta de la sentencia del caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*²⁷⁴.

Tal y como se establece en la referida sentencia, así como en otras como la del caso de *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*²⁷⁵, en la del caso *Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*²⁷⁶ o en la del caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*²⁷⁷, para que exista responsabilidad del Estado frente a un acto o hecho cometido por particulares, deberán concurrir los siguientes tres componentes²⁷⁸:

1. el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato;
2. un individuo o grupo de individuos determinado;
3. y posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

También ha afirmado expresamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias como la del caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*²⁷⁹ que, con la finalidad de que no se niegue la capacidad de un pueblo a poder subsistir como

²⁷³ Sentencia *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay* (17/06/2005).

²⁷⁴ Sentencia *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* (31/01/2006).

²⁷⁵ Sentencia *Caso de Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* (29/03/2006).

²⁷⁶ Sentencia *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia* (27/11/2008).

²⁷⁷ Sentencia *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (16/11/2009).

²⁷⁸ Sentencia *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* (31/01/2006).

²⁷⁹ Sentencia *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam* (28/11/2007).

tal por sus propios medios, deberán establecerse “restricciones y condiciones sobre la capacidad del Estado de llevar a cabo proyectos de extracción de recursos naturales en territorios tradicionales” (Rivera Juaristi y Rinaldi, 2008, p. 80), reiterando la necesidad de contar con el consentimiento libre, previo e informado de aquellos pueblos que resulten afectados.

4. Los recursos fósiles de los pueblos indígenas. Iniciativas en materia de responsabilidad social corporativa dirigidas al sector extractivo

Los pueblos indígenas han reivindicado constantemente, a través de diversos movimientos, “su derecho a definir los términos de su desarrollo económico, a la participación en la generación de riqueza, específicamente a través del uso responsable y la conservación de los componentes de la naturaleza presentes en su territorio” (Morales Urra et al., 2010, pp. 3-4), lo cual fundamentan en sus propias particularidades culturales.

Frente a estas reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas, se aprecia una cada vez mayor presencia de empresas nacionales y transnacionales en las tierras que estos colectivos habitan, dedicadas a la explotación de hidrocarburos, de bosques y de minerales a cielo abierto, que pretenden generar materias primas dirigidas a la exportación, “lo que consolida un modelo agroexportador basado en los agronegocios y en el monocultivo” (Ramírez, 2017, p. 22).

En dicho contexto, los pueblos indígenas se han visto sometidos a innumerables injusticias históricas que afectan a sus tierras, territorios y recursos naturales, así como a muchos otros derechos, tanto individuales como colectivos, que son violados por agentes estatales y no estatales en las distintas regiones del mundo, produciéndose “actos de violencia física, psicológica y sexual, así como de racismo, exclusión, discriminación, desalojos forzosos, asentamientos destructivos, expropiaciones ilegales o forzadas de sus entornos tradicionales o privación del acceso a sus recursos, medios de subsistencia y conocimientos tradicionales”, tal y como se afirma en la Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2018, sobre la violación de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, incluido el acaparamiento de tierras (2017/2206 (INI)).

Por lo que respecta a los recursos fósiles radicados en los territorios de estos colectivos, al tratarse de materias primas de carácter limitado y no renovable, su explotación sigue estando asociada a importantes intereses geopolíticos y geoeconómicos.

Ello, lleva aparejadas en muchas ocasiones prácticas de corrupción pública generalizada, fuertes desigualdades sociales, pobreza o conflictos sociales, dado que la gobernanza adecuada de los mismos suele corresponder a las autoridades de los territorios ricos en estos recursos.

Así, corresponde a los Estados “generar políticas públicas en las áreas del desarrollo territorial, el manejo de los recursos naturales, la sustentabilidad, la protección del patrimonio cultural, así como la relación con los organismos de cooperación, nacionales e internacionales” (Morales Urra et al., 2010, p. 4).

También corresponde a los Estados el establecimiento de mecanismos eficaces que permitan la prevención y el resarcimiento ante cualquier acto que tenga por objeto o consecuencia desposeer a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios o recursos, tal y como establece el artículo 8.2.b de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, ello no exime a las empresas extractivas de cumplir con sus deberes en materia de “respeto de los derechos humanos y de la voluntad ciudadana, así como de la cultura y el medio ambiente, [lo que] forma parte de las responsabilidades de [dichas] empresas” (Paringaux, 2000, p. 14).

Por todos estos motivos, en aquellos lugares en que no exista legislación nacional que proteja este tipo de derechos, o que sí exista pero que sea extremadamente débil y no se cumplan los estándares prevenidos al efecto, deberán ser las propias empresas quienes identifiquen las necesidades y adopten las medidas necesarias para el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Algunos autores reclaman “cambios o alternativas a la explotación desmedida de recursos naturales anclada en un modelo económico dependiente de la globalización” (Ramírez, 2017, p. 22) para, con ello, garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Instan, a dichos efectos, a construir “alianzas que pergeñen otras alternativas y estrategias para el desarrollo” (ídem).

Tal y como afirman R. Morales Urra, M. Tamayo Quilodrán y M. Cox, tras el desarrollo de algunas investigaciones, se ha advertido la posibilidad de desarrollar:

“estrategias de apoyo a los grupos indígenas para el establecimiento de una relación con las compañías que operan en su territorio, relación basada en una comunidad empoderada que considera a la compañía como una alternativa posible para la articulación de su propio plan de desarrollo, basado en la participación comunitaria libre e informada y en sus propias particularidades económicas y culturales” (Morales Urra et al., 2010, p. 4).

Pero, al mismo tiempo, resulta también fundamental en este ámbito, el impulso de instrumentos en materia de responsabilidad social corporativa, tanto generales como sectoriales dirigidos específicamente al sector extractivo, por los que se trate de reforzar la transparencia y la rendición de las cuentas de este tipo de empresas.

Entre los instrumentos de carácter global que pretenden reforzar las conductas responsables en el ámbito internacional, destacan los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos²⁸⁰, elaborados en el seno de las Naciones Unidas en el año 2011, las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales²⁸¹, las Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos²⁸² o el Pacto Mundial²⁸³, entre otros.

Pero resulta fundamental destacar en nuestro estudio aquellas iniciativas de carácter sectorial o específico que contienen guías, códigos de conducta, principios voluntarios y, en definitiva, orientaciones y pautas concretas dirigidas a las empresas del sector extractivo, por las que se pretende avanzar en la transparencia y la rendición de las cuentas de estas empresas. No obstante, se reconoce, al mismo tiempo, que estas empresas pueden verse también en la tesitura de tener que enfrentarse a la necesidad de desplegar sus actividades en entornos complejos, en los que no resulte frecuente contar con instrucciones sobre el terreno en relación con el modo en que poder observar sus responsabilidades en materia de respecto de los derechos humanos.

²⁸⁰ Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2011, p. 15.

²⁸¹ Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales de 1976, cuya última revisión fue publicada en 2011.

²⁸² Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presentadas por el Grupo de Trabajo nombrado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2).

²⁸³ Pacto Mundial o *Global Compact*, disponible en: <https://www.pactomundial.org/>, última consulta: 30/09/2019.

Sin embargo, en cualquier caso, resulta claro que sus actividades “pueden aportar ímpetu para el crecimiento económico a través de la demanda de bienes y servicios nacionales, así como a través de la transferencia de conocimientos comerciales internacionales”²⁸⁴.

Entre las referidas iniciativas sectoriales dirigidas específicamente al sector extractivo, destacaremos:

- a) Los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos²⁸⁵, impulsados en el año 2000 por los gobiernos de EEUU y Reino Unido, junto con empresas de los sectores de extracción de recursos y energía ubicadas en los mencionados países y algunas ONGs. La finalidad de esta iniciativa radica en proporcionar pautas para que las empresas extractivas que operan en zonas en conflicto o de gobernabilidad frágil, puedan asegurarse de que sus operaciones son respetuosas con los derechos humanos y el medio ambiente.

Contiene diversas directrices que pueden ayudar a realizar una evaluación efectiva de los riesgos en el ambiente operativo de la compañía de que se trate, para lo que deberán tenerse en cuenta los factores siguientes:

- la identificación de los riesgos de seguridad, que podrán provenir de factores políticos, económicos, civiles o sociales;
- el potencial de la violencia, para lo que se precisará llevar a cabo consultas a la sociedad civil, a representantes de los gobiernos nacionales o extranjeros, o emplear cualquier otro tipo de fuentes que permitan evaluar los patrones de violencia desplegada en el área operativa de la compañía;
- registros relativos a los derechos humanos, que permitan valorar abusos llevados a cabo en el pasado por parte de fuerzas de seguridad pública, paramilitares u otros cuerpos para, con ello, tratar de prevenir que se remitan estas situaciones y adoptar las medidas adecuadas en el área operativa de la compañía;

²⁸⁴ Carta de los Recursos Naturales, p. 38.

²⁸⁵ *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, disponibles en: <https://www.voluntaryprinciples.org/>, última consulta: 30/09/2019.

- el imperio de la Ley, que incluye el deber de actuar de forma consistente con las leyes locales, nacionales, así como de acuerdo con la normativa en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como la capacidad del poder judicial y de la fiscalía para exigir responsabilidades antes los abusos cometidos;
- el análisis de los conflictos, pasados, presentes y futuros, que permita identificar y comprender las causas raíz y la naturaleza de estos conflictos, así como el grado de adhesión a la normativa internacional en materia de derechos humanos;
- y el riesgo asociado a la transferencia de equipos, que deberá valorar los requisitos importantes de la licencia de exportación, o medidas dirigidas a mitigar consecuencias negativas previsibles, entre otros extremos.

Junto con las mencionadas pautas en materia de evaluación del riesgo, se aportan también parámetros específicos que pretenden guiar las interacciones que lleven a cabo las compañías extractivas con los proveedores de servicios de seguridad pública o privada, así como con las comunidades circundantes en entornos complejos, o directrices que permitan desarrollar sistemas dirigidos a reportar e investigar posibles denuncias de violaciones de derechos humanos.

- b) La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)²⁸⁶, aprobada en el año 2004 por el grupo de países del G8, que supone un estándar global creado por gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de mejorar la gobernanza de los sectores petrolero, gasífero y minero a nivel global.

Esta iniciativa establece obligaciones dirigidas a los Estados implementadores, al considerar que los recursos naturales existentes en los países pertenecen a sus ciudadanos y que su extracción puede conducir hacia un creci-

²⁸⁶ *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, anunciado su lanzamiento por el Primer Ministro británico Tony Blair en el año 2002 y aprobada por el G8 en el año 2004. Disponible en: <https://eiti.org/es>, última consulta: 30/09/2019.

miento económico y desarrollo social. No obstante, por el contrario, una gobernanza inadecuada de los mismos puede desembocar, con frecuencia, en corrupción y conflictos.

Por todo ello, para garantizar que los recursos naturales beneficien a todos, el estándar EITI considera necesario incrementar la apertura y el escrutinio público sobre cómo se utiliza y se gestiona la riqueza del sector extractivo, para lo que se exige a los Estados la divulgación de información a lo largo de la cadena de valor de la industria extractiva. Para ello, deberán “publicar información puntual y precisa sobre aspectos clave de la gestión de sus recursos naturales, incluyendo el modo en que se otorgan las licencias, las contribuciones sociales y fiscales que pagan las empresas y el destino de dichos fondos dentro del gobierno a nivel nacional y regional”²⁸⁷, de conformidad con el procedimiento de validación periódica establecido a dichos efectos.

El aspecto más interesante de esta iniciativa radica en el hecho de incorporar obligaciones jurídicas dirigidas a los Estados que llevan aparejados plazos de cumplimiento y también consecuencias para los casos de incumplimiento.

- c) La Guía para la implementación de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en el sector del petróleo y del gas²⁸⁸ del año 2013, elaborada en el seno de la Unión Europea y que desarrolla orientaciones para desplegar la responsabilidad social corporativa en este sector.

La Guía otorga diversas pautas que pretenden orientar a las corporaciones extractivas para que puedan identificar el contexto operacional en que desarrollan sus actividades, ya que determinados escenarios son más propensos a contribuir en los abusos sobre los derechos humanos que otros.

En dicho sentido, se afirma la necesidad de que este tipo de corporaciones comprendan los riesgos contextuales a los que se enfrentan, asociados a su actividad para que, en aquellos lugares en que no exista legislación nacional que proteja este tipo de derechos, o que sí exista pero que sea extremadamente débil o no se cumplan los estándares prevenidos al efecto, sean las propias empresas quienes adopten las medidas necesarias de respecto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ European Commission, “Oil and Gas Sector Guide on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”, 2013.

- d) Y, finalmente, la Carta de los Recursos Naturales²⁸⁹, elaborada en el año 2017 por un grupo internacional de académicos, intelectuales y otros expertos en materias de recursos naturales y desarrollo²⁹⁰.

Esta Carta contiene doce preceptos que se subdividen en tres grupos: el primer grupo, relativo a bases locales y gobernanza de recursos; el segundo de ellos, sobre la cadena de decisiones económicas adecuadas para poder llevar a cabo una gestión de los recursos dirigida hacia la prosperidad; y el tercer grupo, conteniendo bases internacionales para la gobernanza de recursos, dirigidas a gobiernos, sociedades y a la comunidad internacional en su conjunto.

El documento resalta, entre otros aspectos, la necesidad de que los países cuenten con la cooperación de la comunidad internacional para poder materializar la prosperidad sostenida e inclusiva a partir de la extracción de recursos y establece el modo en que las empresas transnacionales, los gobiernos extranjeros y otros agentes implicados en la gobernanza internacional deberían colaborar con los ciudadanos de los países ricos en recursos y, por tanto, también con las comunidades indígenas, en su caso.

Así, las compañías privadas que participen en proyectos relacionados con la industria extractiva, deberán ir más allá de los requisitos legales mínimos y deberán actuar, no solo de conformidad con lo dispuesto en la normativa nacional e internacional que sea de aplicación, sino también respetando “las más altas normas ambientales, sociales y de derechos humanos, al tiempo que deben evitar la corrupción, contribuir a resultados de desarrollo sostenibles y hacer pública y accesible la información sobre proyectos relevantes”²⁹¹.

5. Conclusiones

Como hemos visto, la tierra, el territorio y los recursos naturales representan para los pueblos indígenas mucho más que un medio necesario para su propia subsistencia. Dichos elementos suponen para estos colectivos el lugar en el que poder

²⁸⁹ Carta de los Recursos Naturales o *Natural Resource Charter*, disponible en: <https://resource-governance.org/approach/natural-resource-charter>, última consulta: 30/09/2019.

²⁹⁰ Como el Premio Nobel Michael Spence, Ana Maria Esteves, Paul Collier o Jon Hobbs, entre muchísimos otros.

²⁹¹ “Precepto 11”, Carta de los Recursos Naturales, *Natural Resource Governance Institute*, 2017, p. 41.

continuar desarrollando sus patrones culturales, tradiciones, sistemas legales o religión, aportándoles su identidad étnica, junto con otros aspectos como pueden ser la lengua, las instituciones sociales o su ascendencia común.

Por este motivo, resulta fundamental que los gobiernos continúen impulsando las medidas necesarias para reforzar el derecho de propiedad y de posesión de estos pueblos, especialmente, por lo que respecta a su derecho a la consulta previa.

No obstante, ello no exime a los restantes agentes, tanto públicos como privados, de velar por el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Entre los mencionados agentes, destaca el papel que juegan las empresas multinacionales que operan en el sector extractivo de los mencionados territorios, en la medida en que su actividad puede suponer un fuerte impacto en las tierras, entorno y recursos naturales de los pueblos indígenas.

Hasta el día de hoy, se han aprobado multitud de instrumentos internacionales de carácter general que pretenden impulsar la responsabilidad social corporativa de todas las empresas a nivel global, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales o el Pacto Mundial, entre otros, pero junto a ellos destacan también diversas iniciativas de aplicación específica al sector extractivo de recursos naturales, que proporcionan pautas y orientaciones dirigidas a la industria del mencionado sector, por las que se pretende que la actividad que desplieguen, entre otros, en los territorios habitados por comunidades indígenas, sea más transparente, responsable y respetuosa con los derechos humanos y con el medio ambiente en general.

Referencias bibliográficas

- Anaya, S.J. (2006). Los derechos de los pueblos indígenas. En Berraondo, M. (Coord.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 29-60.
- Berraondo López, M. (2006). Tierras y territorios como elementos sustantivos del derecho humano al medio ambiente. En Berraondo, M. (Coord.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 469-487.
- Burger, J. (2014). La protección de los pueblos indígenas en el sistema internacional. En Felipe Beltrão, J. et al. (Coord.). Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables. Manual. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, pp. 213-239.
- CONAIE (1994). Proyecto político de la CONAIE. Quito (Ecuador): Consejo de Gobierno de la CONAIE.
- Gajardo Falcón, J. (2015). Pueblos indígenas. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, nº 9, pp. 469-487.
- Jiménez Bartlett, L. (2009). Diversidad cultural y pueblos indígenas. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 54. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Martínez Cobo, J.R. (1987). Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (E/CN.4/Sub. 2/1986/7/Add.4). Nueva York: Naciones Unidas.
- Morales Urra, R. et al. (2010). Pueblos indígenas, recursos naturales y compañías multinacionales: hacia una convivencia responsable. Madrid: Fundación Carolina.
- Moro González, R.M. (2007). Pueblos indígenas y Derechos Humanos: ¿derechos individuales y/o colectivos? Eikasía. Revista de Filosofía, año III, nº 14.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2013). Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo nº 9, rev.2.
- OIT (2009). Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Ginebra (Suiza): Organización Internacional del Trabajo.

- OIT (2016). Pueblos indígenas y Tribales Fuentes de información OIT. Bibliografías Temáticas Digitales, nº 12.
- Paringaux, P. (2000). Business, petróleo y derechos humanos. Edición Cono Sur, nº 18, pp. 14-16.
- Ramírez, S. (2017). Pueblos indígenas, identidad y territorio -Sin territorio no hay identidad como Pueblo-. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 15, nº 1, pp. 9-29.
- Rivera Juaristi, F.J. y Rinaldi, K. (2008). Pueblo Saramaka vs. Surinam: el derecho a la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales como pueblos. Revista CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), año III, nº 4, pp. 80-96.
- Salmón, E. (2010). Los pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares en torno a su protección y promoción. Lima (Perú): Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ.

LA TIERRA, PROPIEDAD DE TODOS

Dra. Vanesa Sánchez Ballesteros

Universidad de Jaén, España

Resumen

El objeto de este trabajo versa sobre el derecho de propiedad como bien social, contextualizado en nuestro derecho a la Tierra y a sus recursos. La propiedad privada, derecho real pleno por excelencia, ha ido configurándose a lo largo de los siglos como un derecho absoluto. No obstante, en los últimos años, este concepto se ha transformado evolucionando de tal modo, que los ordenamientos jurídicos actuales más avanzados, lo consideran un bien para todos, dirigiendo parte de sus facultades hacia el interés general. Sin embargo, esta función social parece no ir más allá de la expropiación y las limitaciones de algunos derechos reales como el de servidumbre, entre otros. Por ello, se propone, respetando las facultades de goce y disposición del titular del derecho, la posibilidad de la aplicación de esta función social desde un punto de vista positivo, dejando a un lado la visión que limita la propiedad y abriendo una concepción realmente social que proporcione una facultad de goce compatible con su propietario. El objeto de este estudio, es el de proponer nuevas facultades posibles de goce para todos, desde una perspectiva general, entendida la Tierra como un recurso de todos. Plasmar de forma práctica las utilidades sociales potenciales que posee la propiedad privada, así como la pública, respetando las facultades del propietario. Asimismo, los resultados de este estudio pretenden evidenciar que la propiedad de la Tierra es de todos y sus usos, bien estructurados, a través de acuerdos y concesiones, pueden desarrollarse de forma plena y compartida, sin exclusión hacia ningún sector de la población, analizando resultados posibles y su impacto.

Palabras clave

Derecho, propiedad, utilidad, sostenibilidad, acuerdo.

1. Introducción

Al hablar de la tierra, es decir, el suelo como recurso natural de todos y unir el concepto de propiedad junto al de la tierra, probablemente obtengamos fricciones entre ambos en lo que respecta a su libre ejercicio y la concepción jurídica de tales atribuciones; pues si la tierra, como uso del suelo, es de todos y, la propiedad, pleno señorío de una cosa, nos plantearemos el reto de compaginar tales conceptos y hacerlos viables en su aplicación más optima. Asimismo, teniendo en cuenta tales nociones en su desarrollo y pragmatismo exitoso, para su consecución, se ha de respetar tanto la concepción general de los recursos naturales como bien social de la colectividad y la propiedad, asumiendo límites y limitaciones que a su vez y paradójicamente, abran un nuevo abanico de facultades para todos.

Ante tal tesitura y sabiendo que la tierra se encuentra repartida en manos de una minoría, provocando situaciones de pobreza en el resto de la población, se plantea en este trabajo la cuestión de si este recurso es suficiente para todos, el desafío estará en confeccionar el uso optimizado de los recursos derivado de la concepción social, respetando las facultades de dominio de los propietarios.

2. Objetivos propuestos.

El objetivo general de este trabajo es el de buscar nuevas soluciones jurídicas posibles en pro de la optimización de nuestros recursos naturales, entendiendo a la tierra como recurso de todos.

Otros objetivos planteados serán: estudiar el régimen jurídico de la propiedad y la tierra como recurso; equilibrar desde un punto de vista jurídico las facultades del propietario y la función social; plantear nuevas facultades de goce positivas para ambas partes, el propietario y la colectividad; plantear nuevos instrumentos de colaboración y formalización entre los propietarios y los entes sociales, de tal modo que tales acuerdos y concesiones puedan llevarse a cabo de forma eficiente; e integrar las nuevas facultades de uso en un contexto social e integrador para la consecución real de la función social proclamada en nuestra Constitución.

3. Metodología

En este trabajo se hará un recorrido breve sobre la concepción de la propiedad como derecho subjetivo y la tierra, es decir, el suelo como recurso natural. Asimismo, se retrocederá en el tiempo para comprender el cómo y el porqué surge la función social de la propiedad; además, se estudiará su régimen jurídico y la

aplicación actual de tal función; asimismo, se buscarán nuevas facultades de uso que protejan el interés de la colectividad y su plasmación; y, por último, los resultados y conclusiones.

4. Propiedad de la tierra y la función social

4.1. Concepciones generales

4.1.1. Concepto de propiedad.

La propiedad privada, es el derecho real por excelencia y se define desde una perspectiva jurídica, como el señorío sobre la cosa cuyo contenido esencial radica en la facultad de goce que posee un propietario en cuanto a la utilización de un bien determinado y la posibilidad de decidir plenamente sobre su goce²⁹². Cuando hablamos de dominio como sinónimo de propiedad²⁹³, es la relación jurídica entre el dueño (titular dominical) y la cosa de su propiedad, configurando así el contenido del derecho de propiedad sobre una cosa corporal²⁹⁴.

Del mismo modo, la propiedad como derecho real, es un derecho subjetivo integrado por una serie de facultades cuyas rasgos²⁹⁵ más comunes se podrían citar, entre otros, el de “inmediatividad”, basado en el poder del titular del derecho que es inmediato, en cuanto se manifiesta un señorío directo, sin necesidad de otra persona para la realización de su ejercicio; “facultad de exclusión”, por el cual el titular del derecho puede disponer a la cosa con las condiciones necesarias para prevenir una intromisión de terceros, o puede poner las medidas o acciones para poner fin cualquier perturbación de su derecho que se esté produciendo (a través

²⁹² Montés Penadés, V. L. (1980). La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo. Editorial Cívitas. Madrid. Pág. 50.

²⁹³ Manresa, J.M. (1960). Comentarios al Código Civil Español. Tomo III. 8a. ed. revisada y puesta al día por Rico Perez. Madrid. Pág. 184.

²⁹⁴ Enciclopedia jurídica. Edición 2014.

<http://xurl.es/6vwux> (visitado el 20 de abril de 2019).

²⁹⁵ Lasarte, Carlos (2009). Propiedad y derechos reales de goce. Principios de Derecho Civil. Marcial Pons. Madrid. Pág. 27-37.

de la acción reivindicatoria²⁹⁶ e interdictos posesorios²⁹⁷); “absolutividad” referida al derecho que se hace efectivo frente a cualquier persona que pueda entrar en contacto con la cosa, es decir, oponible “erga omnes” (frente a todos); “facultad de persecución”, que posibilita al titular del derecho a perseguir legalmente la cosa ante cualquier persona que la detente; así como “facultad de disposición”, en lo que se refiere a que el titular del derecho podrá enajenar, ceder, transferir y grabar el bien cuando estime conveniente con las limitaciones establecidas por la ley (interés público, derechos reales de adquisición preferente, derechos de servidumbres, etc.)

Vistas las facultades y para hondar aún más en el concepto legal de derecho de propiedad y para coprender mejor la función social de la propiedad, es conveniente resaltar sus caracteres²⁹⁸ más importantes, pues serán éstos los que propiciarán tal función. En primer lugar, y como carácter fundamental, la propiedad es “general”, pues el derecho de la propiedad otorga la presunción de encontrarse libre de cargos y gravámenes y, por tanto, la generalidad de las facultades sobre la cosa, salvo limitaciones por disposición legal²⁹⁹. En un segundo lugar, hablamos de que la propiedad es “abstracta”, al ser un derecho con la capacidad de separar sus facultades, con existencia autónoma en relación al resto o a cada una de ellas³⁰⁰. En tercer lugar, la propiedad es “elástica”³⁰¹, porque aunque la propiedad pueda contener limitaciones (usufructo, servidumbre, etc), pero cuando desaparecen, recobra su carácter de generalidad (STS de 27 de junio 1991), es decir, se

²⁹⁶ La acción reivindicatoria, según el artículo 348 del Código Civil es una acción real que corresponde al propietario para proteger su dominio cuyo carácter recuperatorio va dirigido a condenar al poseedor a reintegrar al dueño la cosa bien identificada, objeto de conflicto.

<http://xurl.es/6vwux> (visitado el 20 de abril de 2019).

²⁹⁷ Interdictos posesorios: son aquellos procedimientos judiciales que puede utilizar el poseedor para defender su derecho de posesión sin entrar en el análisis del derecho amparado en el artículo 446 del Código Civil.

<http://xurl.es/xo5ty> (visitado el 12 de abril).

²⁹⁸ Portal de guías jurídicas. “El derecho de propiedad”.

<http://xurl.es/l36x> (visitado el 12 de abril).

²⁹⁹ Albaladejo, M (1977). Derecho Civil. T. III, Derechos de bienes, vol. 1º. Parte General y derecho de propiedad, 3a. Editorial Bosch. Barcelona. Pág. 133.

³⁰⁰ Roca Sastre, J. M. (1947). “La concepción del usufructo como pars domini”, Derecho hipotecario, Tomos I, II y IV. Editorial Bosh. Barcelona. Pág. 116.

³⁰¹ Santos Briz, J. (1973). Derecho Civil, Teoría y Práctica. Tomo II, Derecho de cosas. Revista de Derecho Privado. Madrid. Pág. 154.

despliegan las limitaciones, para posteriormente volver a su origen. En este sentido, en cuanto a la función social que se plantean en este trabajo, se abriría el abanico de facultades, cediendo temporalmente alguna de ellas al interés general, pero recobrando el pleno dominio en el momento del término del plazo acordado. Otros caracteres que podemos considerar de gran importancia, es el de “exclusividad”, al conferir todas las facultades a quien ostenta su titularidad, impidiendo el goce de la cosa a terceros, siempre y cuando no existan otros derechos o cargas en la propiedad. Y, por último, el de “perpetuidad”, al no estar la propiedad sujeta a prescripción, por lo que durará de forma ilimitada a través de la sucesión de titulares, sin perjuicio de las causas de extinción generales de los derechos reales.

4.1.2. Concepción de la Tierra como recurso natural

Los recursos naturales son el conjunto de elementos no producidos por el hombre que encontramos en la naturaleza originariamente. Dentro de su concepción y en función de su estabilidad vital, los podemos clasificar en renovables y no renovables. La tierra, es entendida como un recurso renovable, más su concepción jurídica concreta dependerá de la situación económica-social de los Estados³⁰².

Con respecto a la evolución de la legislación relativa a los recursos naturales, las normas relativas a la propiedad de la tierra y el uso de los recursos se han ido desarrollando a través de los siglos, en función de las necesidades sociales y a cada recurso por separado a medida que al hombre le surgía la necesidad de uso. Por ende, la legislación sobre la tierra y sus usos ha sido la primera en configurarse en los ordenamientos jurídicos de los Estados, condicionada por su gran repercusión social³⁰³.

4.2. La tierra un derecho privado o un derecho de todos

El derecho a la tierra, desde un punto de vista jurídico, ha ido cambiando a lo largo de los siglos como resultado de las necesidades sociales. Así, desde la anti-

³⁰² Blog de derecho Ambiental. (2019). Recursos Naturales y Derecho Agrario y contenido. Los recursos naturales. Federación Universitaria de Perú.

<https://cutt.ly/FYqfZn> (visitado el 16 de abril de 2019)

³⁰³ FAO. (1957). Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales. Estudio legislativo N° 9. Pág. 3.

<https://cutt.ly/FYqfZn> (visitado el 5 de abril de 2019).

güedad, el derecho del suelo era considerado como algo natural, sin más consecuencias que la de proporcionar vivienda y sustento, pero fue con el comienzo de la agricultura, cuando se fue transformando dicho precepto. Posteriormente, en tiempos de los romanos, la propiedad se convirtió en algo exclusivo, absoluto y perpetuo, abriendo camino a la constitución de la propiedad como un derecho. No llegó tal consideración de derecho, hasta la Edad Media, bajo el sistema feudal, donde sólo unos pocos, monarcas e iglesia, poseían la tierra³⁰⁴. El derecho de propiedad que se configuraba relativo en sus inicios, para pasar a ser absoluto en el medievo y de unos pocos, evolucionará en el periodo liberal como un derecho de todos y para todos.

Con la filosofía social³⁰⁵ que encarna la ilustración en el siglo XVIII, los valores tradicionales, los privilegios estamentales se contraponen con el iusnaturalismo racionalista, dando lugar a nuevas teorías económicas, calando profundamente en la sociedad burguesa, excluida ésta hasta ese momento de los órganos de poder. Es pues, tras la revolución francesa de 1789, cuando se produce un proceso de maduración ideológica y afianzamiento político de poder, constituido como seguridad individual y libertad personal, condicionado por la cultura, valores y vivencias de aquella España del siglo XIX. Es por ello, que el concepto de propiedad privada recogido en el Código Civil en su artículos 348 y 349 cumple con una doble función: por un lado, con la culminación de un largo proceso de amortización; y por otro, responde al límite de la situación anterior, donde se configuraba como un derecho desigual, con gravámenes perpetuos sobre el dominio³⁰⁶.

Posteriormente, nuestra Constitución Española, recoge en su artículo 33.2, el derecho a la propiedad privada con una restricción, la función social, que limita su contenido de acuerdo a las leyes. Asimismo, añade en su apartado 3, que *“nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sin causa justificada de utilidad pú-*

³⁰⁴ Cronoteca Genealógica. El origen de la propiedad individual.

<https://cutt.ly/JYqgnF> (visitado el 20 de marzo de 2019).

³⁰⁵ Bedera Bravo, M. (1990). La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación. Anales de Estudios Económicos y Empresariales. Nº 5. Pág. 263-286.

<https://cutt.ly/IYqgVM> (visitado el 3 de abril de 2019)

³⁰⁶ Sánchez Calero, F. J. ((2017). Curso de Derecho Civil III. Editorial Tiránt lo Blanch, Valencia. Pág. 105-122.

blica o interés social”, incidiendo nuevamente sobre la limitación de su contenido, siempre de acuerdo a las normas y justificado por el interés social, dando lugar a una propiedad privada muy alejada de la concepción absoluta de la que se partía en tiempos antiguos. Aparece ya un cambio considerable del tratamiento del derecho de propiedad que se inicia en la antigüedad como absoluto, transformándose en un derecho subjetivo amable con la sociedad, compatibilizando con el interés general de la colectividad, dando un paso más allá, atribuyendo a su titular facultades sociales.

4.3. Objetivo de la función social de la propiedad

Entre los objetivos esenciales que se plantean en relación a la función social de la propiedad, es el estudio de la propiedad entendida como forma de aprovechamiento de un recurso natural y por ende un derecho de todos. Asimismo, el estudio de la evolución del concepto de propiedad y de la tierra como recurso natural, su fricción y convergencia, sobre todo, al proclamarse los nuevos Estados democráticos con ideologías abiertas e integradoras, adaptando un concepto de propiedad con una doble función, la de otorgar al propietario el máximo elenco de facultades posibles, pero limitando éste en pro del interés social; en consecuencia, la materialización real de la función social que proclama nuestra Constitución Española en su artículo 33. La consecución de la plasmación efectiva de la función social de la propiedad ha de llevarse a cabo sin menoscabar la dimensión del derecho de la propiedad, ya que nos encontramos ante el derecho real por excelencia al atribuir a su titular el mayor número de prerrogativas posibles sobre una cosa, es decir, derecho de disposición, derecho de goce y derecho de defensa frente a terceros, vislumbrándose un proceso de confrontación de derechos, los individuales frente a la utilidad pública.

Como consecuencia de todo este proceso social de dominio, compartido entre los intereses individuales y colectivos, surge la necesidad de incluir límites y limitaciones en la propiedad. Se entienden como límites las restricciones que condicionan la propiedad, proporcionando un equilibrio entre el poder del propietario y la convivencia social sin disminución del patrimonio, caracterizado por la generalidad y la igualdad. En cambio, cuando hablamos de limitaciones, si comprimen el contenido de la propiedad requiriendo un acto especial a la cosa de la que se trate, necesitando la carga de la prueba. Como límites del derecho de la propiedad, podemos citar: “el abuso del derecho” (el ejercicio del derecho no puede

realizarse con la intención de dañar a otro), "el ius usus inocui" (aprovechamiento inocuo de una cosa ajena), "relaciones de vecindad" (limitando el ejercicio del derecho de propiedad de cada propietario conlindante, para evitar daño o perjuicio al vecino). En relación a las limitaciones del derecho de la propiedad, como ya hemos comentado, producen un gravamen sobre la cosa, tal como sucede con las servidumbres³⁰⁷.

4.4. Regulación jurídica del derecho de propiedad

Vista brevemente la evolución del derecho de propiedad a lo largo de la historia, no podemos olvidar la gran variedad de textos que se suceden relacionados con el tratamiento de este precepto, tanto de forma directa como indirecta, desarrollando el derecho de la propiedad como una cuestión fundamental de derechos humanos³⁰⁸.

A partir de aquí, la positivación de nuestro derecho de propiedad fue paulatinamente una realidad en nuestros ordenamientos jurídicos. En España se recoge en nuestro Código Civil aprobado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889 (publicado en "Gaceta de Madrid núm. 206, de 25/07/1889") en su artículo 348, definiéndolo como "*el derecho de gozar o disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes*". En su codificación ya se manifiesta en su manera de comprenderlo como una situación de poder, como derecho subjetivo individual directo como indirecto, desarrollando el derecho de propiedad como una cuestión fundamental de derechos humanos³⁰⁹.

En primer lugar, en nuestra Constitución, posteriormente en los Estatutos de Autonomía, donde destaca una especial protección a la propiedad en su artículo 156, limitando tal protección a la utilidad pública o interés social, centrándose más bien el precepto a las garantías sobre la expropiación, a pesar de que concluya con la interpretación de que tal artículo de acuerdo a la función social, añadiendo una perspectiva a la hora de subordinar la riqueza al interés general. En la Ley de

³⁰⁷ Díez-Picazo, J.L. (1971). Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico* (mayo-junio). Pág. 20 y ss.

³⁰⁸ Mercier De la Rivier, P. P. (1767). *El orden natural y esencial de las sociedades políticas*. Editorial de Dubois, A. París. Pág. 145 y ss.

³⁰⁹ Gilbert, J. (2013). Derecho a la Tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un Derecho Específico a la Tierra. *Revista internacional de derechos humanos*. Editorial Sur. Vol. 10.

<https://cutt.ly/2YqhQX> (visitado el 6 de abril de 2019).

Reforma Agraria de Andalucía³¹⁰, por ejemplo, se aborda la función social de la propiedad como una forma de modalizar su ejercicio para la consecución de un logro social³¹¹. La Ley del Suelo³¹² en su artículo 4, declara que *“el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”*; los artículos 49-54, se ocupan, bajo la rúbrica de “función social de la propiedad y gestión del suelo” de una serie de “instituciones jurídicas” ya consolidadas en el ordenamiento último español desde que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, cuyo contenido pasó al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de julio, orientado básicamente, a la necesidad de satisfacer la necesidad de una vivienda digna al conjunto de la sociedad.

A nivel Internacional podemos citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³¹³, donde declara en su artículo 11 que los Estados Partes, reconozcan y velaran por el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, en aspectos como la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos³¹⁴ en su artículo 25 establece entre otros conceptos, el derecho que toda persona y su familia tiene a vivir con un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, destacando aspectos como la alimentación, la vivienda, etc.

4.4. La utilidad de la tierra como derecho de todos

Vista la parte teórica y para no extendernos más en aspectos jurídicos y doctrinales, en estas líneas se pretende plantear la posibilidad de llevar a cabo tal función recogida en nuestra Constitución y en nuestros textos legales respectivos, con el propósito de dar luz a nuevas configuraciones prácticas, compatibles con las facultades propias y plenas de la propiedad privada y los factores sociales, aprovechando algunos preceptos consagrados en nuestro Texto Supremo, declarando

³¹⁰ Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (publicada en BOE de 13 de agosto).

³¹¹ Sánchez Calero, F. J. ((2017). Curso de Derecho Civil III. Editorial Tiránt lo Blanch, Valencia (pág. 105-122).

³¹² Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (publicado en BOE de 31 de octubre).

³¹³ Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (publicado en BOE de 30 de abril de 1977).

³¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

que España es un estado social y democrático de derecho. Para ello, se ha tratado de evidenciar la necesidad de desplegar un haz de facultades positivas, tanto a los propietarios públicos como privados sobre la propiedad privada, entendiéndola como un recurso natural³¹⁵ y un bien social que puede ser aprovechado en todas sus vertientes. Ya no sólo desde un punto de vista orientado hacia la consecución de una vivienda para todos y utilidades públicas a través de la expropiación para la realización de carreteras, colegios, parques, etc; si no la necesidad de aprovechar los usos del suelo, propiedad privada o propiedad pública, con una finalidad social entendida como medio y sustento de colectivos con riesgo de inclusión social, a cambio de unos beneficios para los propietarios. Se trata de aprovechar los usos del suelo que temporalmente se encuentren en desuso, a través del “ius usus inocui” (aprovechamiento inocuo de la cosa ajena), convirtiéndolos en un recurso social, a cambio de una serie de contraprestaciones para los propietarios. En definitiva, es la cesión de la posesión de un inmueble por un tiempo determinado, con la finalidad de proteger tal recurso y su mantenimiento, proporcionando facultades de uso y disfrute a colectivos carentes de protección.

Su materialización, aunque en principio parece compleja, cierto es que ya se está llevando a cabo en otros contextos resultando de gran utilidad. A modo de referencia, lo encontramos en la cesión del patrimonio histórico español, es decir, cesión de uso público sobre edificios históricos, obras de arte, etc., a cambio de beneficios o deducciones fiscales. Concretamente, la Agencia Tributaria establece una deducción del 15 por 100 del importe de inversiones y gasto por actuaciones para la protección y difusión del patrimonio histórico español y de las ciudades, conjuntos y bienes del patrimonio mundial (Ley General Tributaria³¹⁶). Del mismo modo, las entidades reguladas por la ley 49/2002 del mercenazgo, estarán exentas del impuesto sobre sociedades cuando se dediquen a la explotación de los bienes de interés cultural conforme a la normativa del Patrimonio Histórico Español³¹⁷ (en adelante PHE) y de las comunidades autónomas, así como de museos, bibliotecas, archivos y centros de documentación siempre que se cumplan las exigencias establecidas por ley. Además, en lo que se refiere a impuesto sobre

³¹⁵ Merlet, M. (2012). Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo.

<https://cutt.ly/HYqhHE> (visitado 13 de abril de 2019).

³¹⁶ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (publicada en BOE del 18 de diciembre).

³¹⁷ Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (publicado en BOE de 28 de enero).

el patrimonio, en el artículo 4 de la ley 19/1991, recoge como supuestos de exención tributaria: los bienes integrantes del PHE inscritos en los registros correspondientes; de los objetos de arte y antigüedades cuyo valor no supere lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley del PHE, o si superasen los valores regulados, quedarían gravados por el artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas³¹⁸ (objetos de arte y antigüedades de más de 100 años). No obstante, podrían quedar exentos si los propietarios cediesen los bienes en depósito permanente durante un período no inferior a tres años, a museos o instituciones culturales sin fin de lucro para su exhibición pública mientras se encuentren en depósitos.

Del mismo modo, el uso de la tierra, considerado por la legislación como una cuestión fundamental de los derechos humanos, podemos aplicar su uso, aunque temporal, a otros destinos de interés social, aumentando sus facultades desde un punto de vista positivo para ambas partes, no como límites ni limitaciones.

Si miramos a nuestro alrededor y observamos nuestro entorno más próximo, es muy fácil localizar numerosas propiedades tanto edificadas como no, que se encuentran desatendidas e incluso deterioradas por la falta de uso. Tomando como ejemplo, mi ciudad natal, Jaén, comprobaremos desde una vista aérea la cantidad de solares llenos de broza y basura como consecuencia de la falta de mantenimiento y del paso del tiempo que llevan sin darle uso alguno. En la siguiente imagen podemos encontrar en la parte central, en una zona situada en el centro de la ciudad, un solar de grandes dimensiones, desatendido y sucio, con el consiguiente peligro potencial que provoca al lugar, incendios, infección de plagas, etc. (figura 1 y 2).

³¹⁸ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (publicada en BOE de 29 de noviembre).



Figura 5: Barrio Fuentezuelas y Azahar de Jaén
(fuente: google maps).



Figura 6: Avda de Andalucía de Jaén
(fuente: google maps).

No nos faltan ejemplos a este respecto, así, en la siguiente figura, podemos comprobar la existencia de grandes superficies inutilizadas y sucias, incumpliendo, de nuevo, con la labor de mantenimiento y limpieza del mismo, poniendo en riesgo la seguridad pública (figura 7 y 8).



Figura 7: Zona Boulevard de Jaén
(fuente: google maps).

En la siguiente imagen apreciamos desde otra perspectiva, la situación del solar de la figura anterior y su evidente desaprovechamiento en medio de una de las zonas más pobladas de la ciudad (Figura 8).



Figura 8: Zona Boulevard de Jaén en alzada
(fuente: google maps).

Asimismo, paseando por el municipio encontramos edificios tanto públicos como privados que se encuentran en tal situación de inutilidad. Como ejemplo y siguiendo con el mismo término, Jaén, se pueden citar tanto el nuevo edificio del Banco de España, situado en el Paseo de la Estación (figura 9).



Figura 9: Antiguo Banco de España en el Paseo de la Estación de Jaén en alzada
(fuente: google maps).

O el antiguo Supercor y posterior Agencia Tributaria, situado en una de las arterias principales de la ciudad de Jaén (figura 10).



Figura 10: Antiguo Supercor situado en la Avda. de Andalucía de Jaén en alzada
(fuente: google maps).

Viendo las imágenes anteriores y desde una perspectiva práctica, podemos llegar a pensar en la gran cantidad de recursos desaprovechados y peligros potenciales que nos encontramos en nuestro entorno. Por ello, y con el convencimiento de saber que la tierra es un recurso natural de todos y aplicando las nuevas facultades de uso de la propiedad hacia un fin social, distinto al de la vivienda y la expropiación, desde estas líneas se contempla la necesidad de abrir el concepto de propiedad a través de actuaciones concretas, articuladas a través de convenios y conce-

siones, tanto privados como públicos. De tal modo que los usos puedan ser adjudicados a diferentes colectivos y finalidades sociales, de modo que ámbas partes se beneficien, así como el conjunto de la ciudadanía.

Las actuaciones propuestas irían desde la ubicación de pequeñas escuelas de empresas para colectivos en riesgo de inclusión social en edificios que puedan albergar esta función, a cambio de una compensación para el propietario, que consistiría en una deducción fiscal, así como la liberalización de la carga del mantenimiento y limpieza de éste, mientras dure la cesión del uso; hasta la instalación en las parcelas libres, de mercadillos solidarios, parques infantiles portátiles, escuelas agrícolas biológicas, parking, zonas de ocio para mascotas, etc. Así, el propietario acordará la cesión del uso por tiempo limitado, dependiendo de su disponibilidad, compensando su cesión a través de la limpieza, desbroce de su propiedad y deducciones fiscales por cesiones de duración de un año o superior y en función de la superficie cedida. De forma fácil, cómoda y rápida, se amplían las facultades de la propiedad privada, dando un nuevo sentido a la función social.

Para poner un caso real que ya se está llevando a cabo y en relación a los proyectos ecológicos educativos que se están llevando a cabo, podemos citar un caso práctico. En algunos colegios que disponen de espacios suficiente se están llevando a cabo actividades ecológicas y como muestra de ello, lo podemos ver en el “Colegio Público Navas de Tolosa” de la ciudad de Jaén, donde se ha puesto en marcha tal actividad denominada “huerto escolar”, en el cual, los niños de cuarto curso, ayudados por los profesores y algún padre o madre voluntaria, se encargan de enseñar y practicar una actividad agrícola en su contexto. Al depender esta actividad directamente de las instalaciones del centro educativo, es fácil que algunos centros no cuenten con espacio para ello. Por ende, sería aplicable de forma sencilla, la cesión del uso de un suelo cercano que se encuentre en situación de abandono pendiente de edificación o simplemente inutilizado, aportando de forma temporal un espacio adecuado para la realización de la actividad referida y, por otro lado, el propietario se beneficiaría del cuidado y mantenimiento de su suelo, así como de una deducción fiscal. La aplicación de la cesión de los usos en espacios cercanos propiciaría la proliferación de estas actividades tan educativas y beneficiosas para nuestro alumnado, quedando de este modo plasmada la función social de la propiedad.

5. Resultados

Como resultado de este trabajo, podemos resaltar la notoria presencia de situaciones evidentes donde el uso del suelo se encuentra inutilizado, pudiendo provocar incluso situaciones de riesgo social. Asimismo, y ante tal situación, aprovechando el principio de *ius usus inocui*, el suelo, puede ser aprovechado de forma temporal, sin obstaculizar las facultades del propietario, a través de acuerdos y concesiones entre los particulares y las entidades públicas, otorgando un nuevo valor a esa situación de espera, abandono o desuso de la propiedad. Así, la tierra, abre sus facultades a todos y para todos, respetando la función social recogida en nuestro texto Constitucional, de forma integral e inclusiva, aportando nuevo valor al derecho de la tierra.

6. Conclusión

Para terminar, en este estudio se ha hecho un recorrido sobre la situación real de la nueva concepción de la función social de la propiedad, ya que, si recientemente aparece impregnada de tal utilidad, es gracias a las ideologías liberales de los estados democráticos como resultado de un desarrollo ideológico de los Estados. No obstante, hoy por hoy, no deja de ser un concepto pendiente de matizaciones, pues si se parte de la nueva concepción de la tierra, el suelo, como un bien social, es menester que se plasmen acciones útiles y reales para llevar a cabo su función. Acciones encaminadas a compatibilizar usos de propiedades en desuso, con carácter inclusivo, formativo, social y lúdico, entre otros. Asimismo, se ha contemplado la posibilidad de coordinar acuerdos de colaboración entre administraciones y entre particulares y administraciones, para favorecer la compatibilización de dichos usos, derivado de “*ius usus inocui*”, límite intrínseco de la propiedad, consistente en permitir el uso de este derecho por un tercero, con el requisito de que no produzca daño en el objeto, con la finalidad de contribuir a un beneficio de las partes.

El reto se presenta en la búsqueda de nuevas facultades de la propiedad, no solo en un contexto de derecho subjetivo individual, sino aportando un nuevo concepto, una nueva dimensión positiva, que, aunque compleja, no está exenta de ventajas para el propietario individual, así como para la colectividad. En definitiva y para terminar, lo que se pretende es llegar a ser un medio eficaz de aprovechamiento de todos nuestros recursos naturales y por qué no, el de la tierra, entendida como recurso natural, propiedad de todos.

Referencias bibliográficas

- Montés Penadés, V. L. (1980). La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo. Editorial Cívitas. Madrid.
- Manresa, J.M. (1960). Comentarios al Código Civil Español. Tomo III. 8a. ed. revisada y puesta al día por Rico Perez. Madrid.
- Enciclopedia jurídica. Edición 2014.
- <http://xurl.es/6vwux> (visitado el 20 de abril de 2019).
- Lasarte, C. (2009). Propiedad y derechos reales de goce. Principios de Derecho Civil. Marcial Pons. Madrid.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (publicado en Gaceta de 25 de julio).
- Base de datos jurídica. Guías jurídicas wolterskluwer
- <http://xurl.es/o9h6x> (visitado el 5 de abril de 2019).
- Albaladejo, M (1977). Derecho Civil. T. III, Derechos de bienes, vol. 1º. Parte General y derecho de propiedad, 3a. ed. Bosch. Barcelona.
- Roca Sastre, J. M. (1947). “La concepción del usufructo como pars domini”, Derecho hipotecario, Tomos I, II y IV. Editorial Bosh. Barcelona.
- Santos Briz, J. (1973). Derecho Civil, Teoría y Práctica. Tomo II, Derecho de cosas. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid.
- Blog de derecho Ambiental. (2019). Recursos Naturales y Derecho Agrario y contenido. Los recursos naturales. Federación Universitaria de Perú.
- <http://xurl.es/hm1le> (visitado el 15 de marzo de 2019).
- FAO. (1957). Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales. Estudio legislativo N° 9.
- <http://xurl.es/byb1f> (visitado el 25 de marzo de 2019).
- Cronoteca Genealógica. El origen de la propiedad individual.
- <http://xurl.es/ui8f7> (visitado el 20 de marzo de 2019).

Bedera Bravo, M. (1990). La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*. Nº 5.

<http://xurl.es/25nyn> (visitado el 2 de abril de 2019). Diez-Picazo, J.L. (1971). Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico* (mayo-junio).

Mercier De la Rivier, P. P. (1767). *El orden natural y esencial de las sociedades políticas*. Editorial de Dubois, A. París.

Gilbert, J. (2013). Derecho a la Tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un Derecho Específico a la Tierra. *Revista internacional de derechos humanos*. Editorial Sur. Vol. 10.

<http://xurl.es/mi49g> (visitado el 6 de abril de 2019)

Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (publicada en BOE de 13 de agosto).

Sanchez Calero, F. J. ((2017). *Curso de Derecho Civil III*, Tiránt lo Blanch, Valencia.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (publicado en BOE de 31 de octubre).

Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (pulgado en BOE de 30 de abril de 1977).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

Merlet, Michel (2012). Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo.

<http://xurl.es/qe69u> (visitado el 15 de abril de 2019).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (publicada en BOE del 18 de diciembre).

Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (publicado en BOE de 28 de enero).

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (publicada en BOE de 29 de noviembre).

TRÁS-OS-MONTES
DE ANTÓNIO REIS E MARGARIDA CORDEIRO:
UMA VISÃO POÉTICA DAS RELAÇÕES
DE UM POVO COM A SUA TERRA

Jaime Neves

*Universidade Católica Portuguesa,
CITAR – Centro de Investigação em Ciência e Tecnologia das Artes*

Resumo

Fortemente sensibilizados pelo cenário de grande beleza do nordeste de Portugal, António Reis e Margarida Cordeiro realizaram em 1976 uma obra marcante na História do cinema Português. *Trás-os-Montes* é um notável documento cinematográfico que se apresenta como um excelente ponto de partida para uma profunda reflexão sobre questões relacionadas com as dinâmicas geradas pela relação dos povos com a terra. Neste registo, António Reis e Margarida Cordeiro, já em plena década de 70 do século passado, reclamavam a necessidade de um olhar criterioso, crítico e reflexivo para questões tão essenciais como o crescente abandono das terras por novas gerações fortemente seduzidas por melhores condições de vida que acreditavam poder encontrar por via da emigração para países como a França, Suíça ou Luxemburgo.

Trás-os-Montes é uma visão poética e apaixonada pela terra. É um filme sobre a interioridade de um país. Um registo pautado pelos longos silêncios contemplativos da agreste paisagem. É um retrato de gentes que sabem rir, chorar, amar, crescer e morrer num cenário de profunda beleza, porém, profundamente hostil por via de um clima assumidamente agreste, por escassas condições sociais e, sobretudo, por uma muito preocupante desertificação populacional em crescendo. Um manifesto de resistência à modernidade e aos atrativos da cidade.

O cinema pode ter uma função muito abrangente. Uma função que pode ir muito para além da lúdica. O cinema pode despertar e incutir no espetador uma necessidade de reflexão que tendencialmente deverá conduzir a uma mobilização política e popular vocacionada para a ação. *Trás-os-Montes* é um perfeito exemplo disso ao olhar de forma comprometida, reflexiva, mas também instigadora para uma questão de primordial importância para o país e suas populações: o território e suas relações com as populações. Palavras-chave: Cinema, Território, Emigração, Desertificação, Interioridade.

1. Metodologia

Para a escrita deste trabalho foi levada a cabo uma metodologia fortemente assente numa revisão da literatura científica até agora produzida relativa ao filme *Trás-os-Montes* de António Reis e Margarida Cordeiro. Foi dada especial importância à recolha e análise de inúmeras entrevistas concedidas ao longo dos últimos anos por Margarida Cordeiro. De igual forma procurou analisar-se a obra nas mais diversas perspetivas com forte incidência na forma reflexiva como os realizadores procuraram abordar as questões relativas à interioridade, e consequente desertificação, de uma região pelo abandono massivo e progressivo das terras.

2. Desenvolvimento

2.1 António Reis e Margarida Cordeiro

António Ferreira Gonçalves dos Reis nasceu em Valadares, concelho de Vila Nova de Gaia, no dia 27 de agosto de 1927. Frequentou o liceu no Porto, mas optou depois por não dar sequência aos seus estudos. Ao invés investiu numa intensa e muito profícua formação autodidata que haveria de se comprovar marcante para o seu percurso como realizador e poeta. António Reis editou *Poemas Quotidianos* e *Novos Poemas Quotidianos* nos anos 1957 e 1960, respetivamente. Iniciou a sua actividade no cinema na década de 60 realizando duas curtas metragens documentais, *Painéis do Porto* (1963) e *Do Rio ao Céu* (1964). Foi depois assistente de Manoel de Oliveira em *Acto da Primavera* (1963) e, mais tarde, argumentista em *Mudar de Vida* (1967) de Paulo Rocha. Em 1977, já em Lisboa, foi convidado para dar aulas de *Montagem*, *História da Imagem* e *Análise de Filmes* na Escola Superior de Teatro e Cinema do Conservatório Nacional.

Margarida Martins Cordeiro nasceu em Mogadouro, distrito de Bragança a 5 de julho de 1938. Concluiu o ensino primário em Trás-os Montes entre Mogadouro e Bragança. Foi depois para o Porto para estudar primeiro no liceu Carolina Michaelis e depois na Faculdade de Medicina do Porto onde se licenciou em Medicina. Mais tarde inicia a prática médica no Hospital Miguel Bombarda em Lisboa.

É no Porto que António Reis e Margarida Cordeiro se conhecem e iniciam um percurso conjunto que haveria de se materializar na produção de algumas das mais originais obras do Cinema Português. Os dois assinaram, para além de *Trás-*

os-Montes (1976), *Ana* (1984) e *Rosa de Areia* (1989). Antes de *Trás-os-Montes*, António Reis assinou a título individual *Jaime* (1974) que, apesar de tudo, sabe-se, contou também com a colaboração de Margarida Cordeiro. A 10 de setembro de 1991, António Reis falece e Margarida Cordeiro não mais volta a filmar. Deixam a meio o projeto *Pedro Páramo* que pretendiam rodar a seguir a *Rosa de Areia*.

Da curta, mas muito relevante filmografia de António Reis e Margarida Cordeiro destacaremos neste texto *Trás-os-Montes* por se evidenciar um filme profundamente dotado de características que, como descreveremos a seguir, potenciam uma reflexão em torno da relação do homem com a terra nas mais variadas vertentes.

2.2. A produção de *Trás-os-Montes*

Entre junho e setembro de 1974, ao longo de cerca de 70 dias e percorrendo mais de 10.000 quilómetros ao longo das várias aldeias de Bragança e Miranda do Douro no nordeste de Portugal, António Reis e Margarida Cordeiro realizaram *Trás-os-Montes*.

Este filme é um regresso à terra dos seus autores: Margarida Cordeiro retornando à sua origem natal e António Reis regressando ao território de O Acto da Primavera (Manoel de Oliveira, 1963) onde fora assistente. Esta viagem de retorno é também a redescoberta do passado de uma região isolada dos poderes centrais e suspensa num tempo arcaico de costumes rústicos, cujos traços em registo quase etnográfico – as rocas de fiar, os teares, o ferreiro que há 60 anos trabalha a «arte», (...) – compõem uma ideia de civilização em estreita comunhão com o mundo natural. (Areal, Cinema Português: Um País Imaginado (Vol. II - Após 1974), 2011, p. 83)

Trás-os-Montes é um filme materializado por via de uma evidente visão poética dos realizadores, na sua essência documental, mas apesar de tudo, com claros momentos de encenação protagonizados por reais habitantes da região. Tal é mesmo anunciado no início do filme: «Este filme foi inteiramente filmado com pessoas das aldeias de Bragança e de Miranda do Douro». Pessoas comuns, agora transformadas em atores improvisados, selecionadas pelos realizadores e posteriormente seduzidas a participar na rodagem do filme. Em entrevista concedida, Margarida Cordeiro explica o método implicitamente aplicado na seleção dos atores:

As pessoas eram a 100%. Vê uma e diz: “aquela é” e vê as outras e não são. Não há raciocínio. Eram escolhidas pelo modo de ser, o modo de andar, de falar, o modo de gesticular. Importantíssimo, o modo de gesticular, falar muito com elas e ver o

que eram capazes, nunca lhes pedir para fazerem coisas ... Por exemplo, se a pessoa é calma, não lhe íamos pedir para gritar, etc. Aproveitar em bruto o que as pessoas são. Pronto. E daí que estejam sempre tão certas, não é? Nenhuma delas está a fazer teatro. (Fernandes, 2010, p. 103)

Com um forte vínculo afectivo à região, “O *Trás-os-Montes* foi feito com uma paixão e uma novidade incrível.” (Castro, 2000, p. 97). Um trabalho de grande fôlego, com uma duração de 111 minutos, a cores, montado ao longo de 10 longos meses e rodado em película de 16 mm por via de uma maior ligeireza do equipamento e na ânsia de alcançar visibilidade nos circuitos mais alternativos. Um trabalho feito a dois que, de forma multifacetada e muito comprometida, de acordo com Margarida Cordeiro, se foi desenvolvendo vagarosamente ao longo de muito tempo:

Essa filigrana era construída vindo para aqui [Trás-os-Montes], em férias, sem automóvel, que eu não tenho automóvel nem ele tinha, em autocarros e bicos do acaso, íamos para as aldeias, ficávamos no meio de um lavrador, andando a pé. Íamos vendo as pessoas, tirando ideias. Pode ser neste caminho, pode ser naquele. Foi com muitos, muitos, muitos, muitos – não é dias –, meses e meses e meses, às vezes anos. E, quando um plano surgia, vinha feito. Aparecia. Tinha sido um trabalho muito grande anterior. E a pessoa depois decidia.” (Fernandes, 2010, p. 103)

Chegámos a viver alguns dias em aldeias próximas de Bragança, fotografando onde mais tarde filmámos, anotando as épocas de floração das árvores para depois ser fácil escolher lugares alternativos. Há muito trabalho antes da rodagem do Trás-os-Montes, milhares e milhares de quilómetros. Neste filme, fomos os argumentistas, fomos os realizadores, fizemos a montagem, fizemos tudo menos a produção. (Castro, 2000, p. 96)

2.3. *Trás-os-Montes*: uma forma poética de ver e retratar uma região

Trás-os-Montes é antes de mais uma obra de cariz eminentemente poético. Uma obra-prima do Cinema Português, reconhecida internacionalmente e que, por via de um manifesto conhecimento etnográfico da região, retrata a história de uma das mais esquecidas regiões de Portugal ilustrando as tradições do seu povo, sua relação com a terra, seus costumes e saberes, seu modo de viver, por vezes de sofrer, de sonhar e de morrer. “A poesia de cada gesto, rosto, paisagem e história filmados em *Trás-os-Montes* representa uma crença profunda, embora difusa, na cultura transmontana como arca das mais antigas tradições portuguesas” (Baptista, 2008, p. 122). Mistura-se aqui o passado remoto com o tempo presente. Lendas e rituais coexistem com cenas de um quotidiano presente. É também um retrato de gentes que sabem rir, chorar, amar, crescer e apesar de tudo sobreviver num cenário de profunda beleza, porém, profundamente hostil

por escassas condições sociais, por uma muito preocupante desertificação populacional em crescendo e por um clima assumidamente agreste onde, diz a sabedoria popular, “existem nove meses de inverno e três de inferno”. “Trás-os-Montes, pode ser visto como marcado por uma intencionalidade onírica e estética, por uma poética que retrata o povo numa viagem nostálgica, oscilando entre um deslumbramento e uma estranheza, uma jornada a um mundo esquecido, arcaico, romantizado e estetizado.” (Costa, 2012, p. 238).

António Reis juntamente com Margarida Cordeiro, sua companheira de vida, propuseram-se neste filme apresentar visualmente e de forma claramente reflexiva o estado da interioridade de um país, de um lugar distante das grandes cidades urbanas do litoral, de um lugar de Portugal desconhecido por muitos portugueses. Uma “visão poética e interior do tempo transmontano, que é de erosão e de eternidade” (Pina, 1976, p. 16). De acordo com Margarida Cordeiro em *Trás-os-Montes* “A linguagem fílmica é uma linguagem muito própria, a única que não se pode reduzir a outra, nem por palavras nem por trailers. Nós queríamos traduzir em linguagem fílmica o nosso encantamento com as gentes, os animais, as paisagens e o modo de vida desta zona. Quisemos traduzir a maravilha que sentíamos.” (Castro, 2000, p. 96).

O fascínio que António Reis e Margarida Cordeiro nutriam pela região de Trás-os-Montes não era caso único e exclusivo de cineastas.

Miguel Torga, poeta português, transmontano nascido na freguesia de São Martinho de Anta no concelho de Sabrosa, refere-se à região de Trás-os-Montes, como um “Reino Maravilhoso (...) dos mais belos que se possam imaginar” (Torga, 2007, p. 23) e continua descrevendo a região como:

Um mundo! Um nunca acabar de terra grossa, fragosa, bravia, que tanto se levanta a pino num ímpeto de subir ao céu, como se afunda nuns abismos de angústia, não se sabe por que telúrica contrição.

Terra quente e terra fria. Léguas e léguas de chão raivoso, contorcido, queimado por um sol de fogo ou por um frio de neve. Serras sobrepostas a serras. Montanhas paralelas a montanhas.

Nos intervalos, apertados entre os rios de água cristalina, cantantes, a matar a sede de tanta angústia. E de quando em quando, oásis da inquietação que fez tais rugas geológicas, um vale imenso, dum húmus puro, onde a vista descansa da agressão das penedias.

(...)

Mas novamente o granito protesta. Novamente nos acorda para a força medular de tudo. E são outra vez serras, até perder de vista. (Torga, 2007, p. 25)

Trás-os-Montes começa com uma muito vagarosa panorâmica horizontal de uma paisagem que se constata profundamente montanhosa. O silêncio inicial só é violado, ainda durante os créditos iniciais, por um grito entrecortado com assobios. Uma espécie de canto onde são pronunciadas palavras numa espécie de língua aparentemente impercetível. Surge depois o som dos badalos em perfeita harmonia com os balidos de um rebanho. A panorâmica inverte o sentido, continuam a apresentar-se rochas e umas inscrições que se admitem tratar-se de pinturas rupestres. Surge o rosto de uma criança. É um pastor. Uma criança que pastoreia o seu rebanho. Uma atividade quotidiana que as crianças nesta região, acreditamos, repetem há vários séculos.

É desta forma que António Reis e Margarida Cordeiro introduzem Trás-os-Montes na procura da identidade e tradições de um povo e de uma região onde o tempo presente, neste filme, sempre nos é apresentado carregado de marcas de um passado milenar.

Surgem depois as grandes extensões de terra, as estradas de terra batida que se perdem no horizonte, as searas já colhidas onde algumas crianças brincam, as casas, algumas habitadas e outras totalmente abandonadas por, deduzimos, transmontanos que partiram em busca de melhor fortuna. Transmontanos que, como escreve Miguel Torga:

Acosados pela necessidade e pelo amor da aventura, aos vinte anos (se não tiver sido antes), depois da militança, alguns emigram para as Arábias de além-mar. Brasis, Áfricas e Oceânias. Metem toda a quimera numa saca de retalhos, e lá vão eles.

(...)

Os que ficam, cavam a vida inteira. E, quando se cansam, deitam-se no caixão com a serenidade de quem chega honradamente ao fim dum longo e trabalhoso dia. E ali ficam nuns cemitérios de lívida desilusão, à espera que a lei da terra os transforme em ciprestes de granito. (Torga, 2007, p. 29-30)

A dinâmica migratória que há várias décadas se faz sentir na região de Trás-os-Montes apresenta-se uma evidência e um problema. Efetivamente, “se há no país região donde se emigra, ela é decerto Trás-os-Montes” (Taborda, 1987, p. 134). “Em termos de consequências económicas e demográficas, resultantes do grande fluxo populacional, elas tiveram impactos diversificados, nomeadamente no processo de despovoamento e envelhecimento populacional, tendo em atenção que foram sobretudo os mais jovens que partiram.” (Azevedo, 2013, p. 194).

Ainda de acordo com a crónica “A morte demográfica do Distrito e Concelho de Bragança” publicada em 2013 no jornal “Diário de Trás-os-Montes”³¹⁹,

a) já nenhum concelho tem uma taxa de envelhecimento (divisão do número de crianças e adolescentes até 14 anos pelo número de seniores de 65 ou mais anos) abaixo de 188%, num cenário desejável de 50%;

b) já nenhum concelho tem um índice de juvenilização (divisão do nº de crianças e adolescentes até 14 anos mais os jovens entre 14 e 24 anos pelo nº de seniores acima dos 65 anos) superior a 97%, num cenário desejável de pelo menos 250%;

c) a média de idades da população adulta (pessoas entre os 24 e os 65 anos) vai já, no Distrito de Bragança, em 52 anos e, no Concelho, em 45 anos, num cenário desejável de 38 anos.

(...)

Em vinte anos [1993 – 2013], no Concelho [de Bragança], a população acima dos 65 anos aumentou 4500 habitantes e a população abaixo dos 25 anos diminuiu 3700.

Num Concelho onde, em 1960, nasceram 1112 bebés, nascem agora 225. (Ferreira, 2013)

Uma fotografia cuidada que praticamente se emancipa da narrativa, reflete toda a poesia da beleza transmontana transformada numa espécie de força visual que figura no ecrã. “Há uma certa metafísica que provém da relação com a paisagem” (Areal, *Um País Imaginado: Ficções do Real no Cinema Português*, 2008, p. 732). O retrato da paisagem natural e verdadeira, assumirá aqui um papel propulsor para uma clara valia artística, que acabará por transformar-se também num retrato histórico, económico e até político. A pobreza não é camuflada. Mostra-se o retrato da fome que muitas vezes assola a região quando, muito pouco ou mesmo nada, se consegue retirar da terra como consequência de um clima agreste e de uma agricultura fortemente deficitária.

Tradicionalmente isolada, em termos geográficos e culturais, Trás-os-Montes e Alto Douro tem estado, também, em termos agrícolas, e em grande parte da sua extensão, longe dos grandes circuitos comerciais e das grandes inovações tecnológicas do sector primário. Com uma agricultura de subsistência, agricultores envelhecidos e pouco habilitados (...), a estrutura fundiária, o tipo de exploração, o grau de mecanização e a superfície potencialmente irrigável não apresentam as condições favoráveis de produtividade agrícola (Azevedo, 2013, p. 265).

“O filme desenvolve-se como uma sucessão de memórias e momentos desfasados, alternando situações do real quotidiano com encenações e

³¹⁹ Esta crónica pode ser consultada em <https://tinyurl.com/y4oebds7>

momentos poéticos” (Areal, Cinema Português: Um País Imaginado (Vol. II - Após 1974), 2011, p. 85). Neste sentido, uma das mais marcantes cenas de *Trás-os-Montes*, de forma profundamente metafórica, apresenta-nos uma paisagem coberta de neve. Neste cenário predominantemente branco, uma mulher recolhe pequenos pedaços de neve, forma depois pequenas bolas que coloca num prato. Estas bolas de neve serão, na cena seguinte, servidas à mesa pela mulher. Será a refeição de uma família que, sentada à mesa se prepara para o repasto.

2.4. A recetividade das populações transmontanas a *Trás-os-Montes*

Trás-os-Montes foi apresentado em estreia absoluta entre abril e maio de 1976 precisamente em Bragança e Miranda do Douro, regiões onde o filme foi rodado, perante uma assistência que se mostrou profundamente desgostosa com tudo aquilo que contemplava no grande ecrã. Um descontentamento geral para com o filme que haveria de provocar um grande desconforto nos realizadores António Reis e Margarida Cordeiro. Mais tarde, em junho de 1976, o filme haveria de entrar no circuito comercial de exibição no cinema Satélite em Lisboa onde acabou por ser apresentado com um não muito decepcionante, mas apesar de tudo limitado, número de espetadores (1410 pessoas na primeira semana em cartaz). *Trás-os-Montes* foi ainda agraciado com o Prémio Especial do Júri e o Prémio da Crítica no Festival de Toulon, Prémio da Crítica no Festival de Pesaro em 1976, Grande Prémio no Festival de Mannheim em 1977, Prémio Melhor Filme e Melhor Realização no Festival de Viennale em 1978 e venceu ainda uma Menção Honrosa no Festival de Lecce em 1979.

Trás-os-Montes surge num período muito próximo da revolução portuguesa de 25 de abril de 1974 e são evidentemente notórias umas certas nuances de um discurso político dado “pela voz, vida e olhar de um povo esmagado pela opressão, exploração, pela miséria, por todo o sofrimento de partidas a que foi sujeito pela emigração como solução última para uma vida, que no seu país não tinha futuro” (Nunes, 1976, p. 43). Um discurso político pós-revolução que procurava desmascarar a farsa criada por um salazarismo que durante anos camuflou a pobreza e procurou habilmente fazer as populações acreditarem viver com um nível de vida adaptado e perfeitamente adequado à realidade do país e do mundo. Estas convicções que o salazarismo procurou difundir parecem ter surtido efeito e a prova parece estar na forma como *Trás-os-Montes* foi recebido nas sessões de apresentação em Bragança e Miranda do Douro. As populações nordestinas não se reviram na realidade que o filme apresentava. Acreditavam

viver em condições muito mais favoráveis do que aquelas que contemplavam no grande ecrã. Acreditaram que *Trás-os-Montes*, o filme de António Reis e Margarida Cordeiro poderia ser uma continuação, agora cinematográfica, de uma farsa outrora criada e reagiram intempestivamente. “Onde é que estão as nossas estradas? Onde é que estão os edifícios modernos? Onde é que estão os campos bem tratados? Onde é que está a modernidade?” (Neves, 2014, pág. 7) perguntavam os espectadores na apresentação em Miranda do Douro. “Insufladas por um desejo político de contribuir para a modernização agrícola do país, não foi sem um profunda consternação que as populações a quem *Trás-os-Montes* foi mostrado notaram que nem um só tractor se podia ver no filme” (Baptista, 2008, p. 87). “(...) As pessoas começaram a olhar – ainda por cima era uma projecção ao ar livre, no verão –, começaram a ver o filme e a achar-se insultadas (...) A ideia era que o António lhes estava a querer chamar uns atrasados que viviam como primitivos e que eram uns subdesenvolvidos. A certa altura aquilo chegou mesmo a criar um tumulto ... (...) Seguiu-se uma série de artigos na imprensa regional perguntando como tinha sido possível que o estado tivesse apoiado este filme; e também por ter sido apoiado pela Gulbenkian (...), sucederam-se os abaixo-assinados para o presidente da Fundação, que era o doutor Azeredo Perdigão, perguntando como é que tinha sido possível apoiar um filme que era um insulto à gente de Trás-os-Montes.” (Neves, 2014, pág. 7) Apesar de agastado com as reações dos trasmontanos, António Reis reagia:

O filme foi feito para pessoas providas de certas mentalidades, isto é para aquelas que sabem compreender e interpretar na imagem o que não está no enredo. Creio que Trás-os-Montes está ali, todo inteirinho e quem o não descortinou ... não deve ter compreendido a «mensagem» que, na verdade, está lá dentro! (Leite, 1976, pág. 8)

Trás-os-Montes é assumidamente um registo cinematográfico que, no contexto da História do Cinema Português, sempre aparecerá rotulado como uma obra maior, porém, profundamente incompreendida pelo grande público. Uma constatação que Margarida Cordeiro corrobora justificando tal evidência pelas características menos imediatas e simplistas do filme que, por consequência, o afastam de um universo cultural dito mais comum de uma grande maioria de espetadores:

É evidente que são filmes que o público entende mal. Diga-me uma coisa: o público gosta da Roda dos Milhões, como é que vai perceber um filme como os nossos, tão trabalhados? São pedaços de gourmet, para quem percebe de filmes, e mesmo assim ...

Não têm o que o público está habituado a ter, apoios de atenção: uma jovem, sexo, violência, acção rápida, que é o que estão a fazer certos portugueses, estão a tentar ir por aí. (Castro, 2000, p. 100)

António Reis complementa Margarida Cordeiro atribuindo, de forma inequívoca, ao fenómeno televisivo primordial responsabilidade num certo homogéneo défice cultural do público que acaba por, muito naturalmente, conduzir a uma incompreensão de obras como *Trás-os-Montes*. António Reis afirma-se mesmo agastado com os “atentados televisivos (onde) tudo se homogeniza, no péssimo sentido (...) é impúdico e vergonhoso o que estão a fazer – não digo já ao povo – à etnografia” (Moutinho & Lobo, 1997, p. 256)

3. Conclusão

Em conclusão, *Trás-os-Montes* é uma mistura de documentário com alguns traços ficcionais. É uma “evocação semi-documental em que a fantasia se junta ao natural” (Pina, 1976, pág. 7). É um retrato cru, político e social da região transmontana devidamente embalado por uma toada de cariz poético que se demarca claramente do folclórico e pitoresco. É um desfile de cenas de grande beleza fotogénica que depreendem todo um cuidado aplicado na filmagem desde um evidente rigor ao nível de enquadramentos até à luz usada. É um testemunho do modo de viver de um povo, da sua relação com o afastamento, a distância e ausência por via da emigração e da sua relação com a terra e com o que ela permite produzir. É uma reflexão sobre um povo isolado que, por ausência de fatores de comparação, tem de si uma imagem bem diferente daquela que na realidade o caracteriza. É um notável contributo na tentativa de um despertar dos espectadores ao convocá-los para uma reflexão em torno de temáticas claramente delicadas. É uma clara chamada de atenção para o êxodo hemorrágico que a demografia do nordeste de Portugal foi vítima. É também ainda uma espécie de incitação, eminentemente poética e metafórica, à reconquista da terra por aqueles que lá nasceram, cresceram e, mais tarde foram tentados a procurar novas oportunidades para uma vida melhor.

Mais de quarenta anos depois e à luz do presente, poder-se-á afirmar com propriedade que António Reis e Margarida Cordeiro atingiram os seus objetivos de incitação à reconquista? Ter-se-ão invertido os números demográficos no nordeste de Portugal? A vitimização terá resultado em ação? As respostas a estas questões estão bem patentes nos números apresentados atrás neste texto e podem perfeitamente resumir-se a esta afirmação publicada por Henrique da

Costa Ferreira³²⁰, em 2013 no jornal “Diário de Trás-os-Montes”: “o país precisa de parar para refletir sobre o que se passa com a sua demografia. O Interior está todo praticamente morto do ponto de vista demográfico e o país, no seu todo, está em vias disso.” (Ferreira, 2013)

António Reis e Margarida Cordeiro pareciam ter, já em 1976, a premonição que, apesar dos seus esforços, o rumo dos acontecimentos não inverteria o seu sentido, por isso, *Trás-os-Montes* termina enfaticamente com um plano noturno onde o silêncio da noite é cortado pelo apito estridente de um comboio, que lançando nuvens de fumo, serpenteia a paisagem e vai-se afastando para outras partes. Metaforicamente são mais transmontanos que abandonam a sua terra à procura de melhores condições de vida. A reconquista da terra terá de esperar ... Melhores dias virão? Para já fica a desolação.

³²⁰ Henrique da Costa Ferreira é Professor Coordenador no Instituto Politécnico de Bragança.

Referencias bibliográficas

- Areal, L. (2008). Um País Imaginado: Ficções do Real no Cinema Português. *Tese de Doutoramento*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Areal, L. (2011). Cinema Português: Um País Imaginado (Vol. II - Após 1974). Lisboa: Edições 70.
- Azevedo, N. (2013). Tempos de Mudança nos Territórios de Baixa Densidade. As dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Baptista, T. (2008). A Invenção do Cinema Português. Lisboa: Tinta da China.
- Castro, I. (2000). Cineastas Portuguesas 1874 - 1956. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Costa, C. A. (2012). Camponeses do Cinema: a Representação da Cultura Popular no Cinema Português entre 1960 e 1970. *Tese de Doutoramento em Antropologia Cultural e Social*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Fernandes, M. S. (2010). Um Espaço Interior: Para uma Leitura Fílmica da Obra de António Reis e Margarida Cordeiro. *Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Ferreira, H. (2013). A morte demográfica do Distrito e do Concelho de Bragança. Obtido de Diário de Trás-os-Montes: <https://tinyurl.com/y4oebds7>
- Leite, A. (1976). “Depois de participar num debate, no cinema Satélite, sobre o filme Trás-os-Montes”. Mensageiro de Bragança, nº 1617 (23 julho 1976)
- Moutinho, A., & Lobo, M. d. (1997) (Orgs.). *António Reis e Margarida Cordeiro. A Poesia da Terra*. Faro: Cineclube de Faro.
- Neves, J., (coord.). (2014). Lugar dos ricos e dos pobres no Cinema e na Arquitectura em Portugal. Porto: Dafne Editora

Nunes, M. (1976). A terra, o Povo, a Lenda. Isto é Espectaculo n.º 1 (setembro 1976)

Pina, L. (1976). Trás-os-Montes: primeiro tempo. O Dia (16 junho 1976)

Taborda, V. (1987). Alto Trás-os-Montes. Estudo Geográfico. Lisboa: Livros Horizonte

Torga, M. (2007). Um reino Maravilhoso. Ilustração Graça Morais. Lisboa: D. Quixote

*Este libro se terminó de elaborar en febrero de 2020
en la ciudad de Sevilla, bajo los cuidados de
Francisco Anaya, director de Ediciones Egregius.*

